

論消費者債務清理程序中稅捐債務之執行

壹、前言

為使卡債纏身之消費者其經濟生活得以更生，並保障債權人之公平受償，「消費者債務清理條例」（下稱：本條例）於96年7月11日公布，並自97年4月11日起施行。據司法院統計¹，迄103年5月止聲請債務清理協商、更生及清算案件數達15萬9,600件，於更生程序中平均清償成數達33.91%，清償金額亦高達97億490萬1,975元，於清算程序中平均清償成數則為10.08%，清償金額為3億8,693萬4,974元，成效斐然。

倘卡債纏身之消費者同時為納稅義務人，其稅捐債務於債務清理程序中，是否得優先受償？案件得否移送法務部行政執行署所屬各分署（下稱：各執行分署）強制執行？若已移送各執行分署，是否應停止執行？於債務清理程序終結後，納稅義務人得否主張免責而無須清償欠稅？

上開問題自本條例施行以來，因條文達158條，部分條文文字甚多²，且另須參照消費者債務清理條例施行細則及司法院訂頒之辦理消費者債務清理條例應行注意事項等子法之規定，於各稅捐機關及各執行分署同仁間頗為困擾。以下擬先就消費者債務清理條例程序為簡介後，再就上開問題逐一檢視，俾便各稅捐機關及各執行分署同仁參考。

貳、消費者債務清理條例程序概述

一、前置協商及前置調解

按債務人不能清償債務或有不能清償之虞者，得依本條例所定更生或清算程序，清理其債務，本條例第3條定有明文；再按債務人對於金融機構負債務者，在聲請更生或清算前，應向最大債權金融機構請求協商債務清償方案，或向其住、居所地之法院或鄉、鎮、市、區調解委員會聲請債務清理之調解，為本條例第151第1項所明定。

本法所稱消費者，依本條例第2條第1項規定，係指5年內未從事營業活動之自然人，例如：單純受領薪水、工資之公務員、公司職員、勞工等，或指從事小規模營業活動之自然人，例如：計程車司機、小商販等。又同條第2項規定，小規模營業指其事業每月平均營業額在新台幣20萬元以下者，係參照統一發票使用辦法第4條第1款，及財政部75年7月12日台財稅字第7526254號函訂定營業人使用統一發票銷售額標準為平均每月新台幣20萬元，故規定其事業每月營業額平均在20萬元以下。另本項所稱20萬元係指「營業額」，並非「最終獲利」或「盈餘」³。

故債務人係對於金融機構負債，如有不能清償債務或有不能清償之虞者，

¹ 請參照司法院網站司法統計之「消債統計」，網址：<http://www.judicial.gov.tw/juds/index1.htm>。

² 以本條例第21條為例，條文字數高達517字。

³ 請參照連志清著，消費者債務清理條例及個案解析，第246~249頁，2009年6月初版，財團法人台灣金融研訓院發行。

「應」向最大債權金融機構請求協商債務清償方案，或向其住、居所地之法院或鄉、鎮、市、區調解委員會聲請債務清理之調解，採行協商及調解前置主義。蓋債務人如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，始適用更生程序或清算程序清理其債務；且債務人對於金融機構如係因消費借貸、自用住宅借款、信用卡或現金卡等契約而負債務⁴，其法律關係較單純明確，金融機構並已訂有債務協商機制，如能協商成立，債務人或不必依本條例聲請更生或清算，可疏減法院負擔，有效分配司法資源，並促使債務人得自主解決其債務。⁵

債務人與債權人間如協商成立者，以書面作成債務清償方案，經法院裁定認可後，依本條例第 152 條第 4 項規定得為執行名義，且協商或調解成立後，原則上債務人即不得聲請更生或清算，但因不可歸責於己之事由，致履行有困難者，不在此限⁶；又自債務人提出協商請求之翌日起逾 30 日不開始協商，或自開始協商之翌日起逾 90 日協商不成立，債務人得逕向法院聲請更生或清算⁷。

如債務協商或調解中，更生或清算程序並未開始，對於稅捐債務之執行並無影響；如債務協商或調解成立，債務人應依協商方案或調解條款履行，更生或清算程序尚未開啓，對於稅捐債務之執行亦無影響。

二、更生程序

如調解或協商未成立，或為無須調解或協商之債務，則債務人得依本條例所定更生或清算程序，清理其債務。立法政策⁸鼓勵債務人利用更生，而避免清算，債務人如利用更生程序清理債務，則予其免責債務之範圍較清算為寬⁹。

至究依更生或清算程序清理債務，債務人得依其自身情形，例如經濟狀況、收入情形等，選擇為更生或清算之聲請，再由法院按其選擇以進程序。蓋本條例採重建型之更生及清算型之清算程序雙軌制，其中更生程序係鼓勵債務人利用其薪資、執行業務所得或其他固定收入清償債務，以獲得免責，原則上係以債務人所提出之更生方案為基礎，經債權人會議可決、法院認可後，債務人即依該權利變動後之方案履行債務，故其現有財產並未於程序中受變價而喪失，並以債務人於程序開始後之薪資或其他收入作為償債財源而

⁴ 101 年 1 月 4 日本條例修正時，為擴大債務人於金融機構間前置協商及前置調解程序適用範圍，已刪除債權種類限制。

⁵ 本條例第 151 條立法理由參照。

⁶ 本條例第 151 條第 7 項參照。

⁷ 本條例第 153 條參照。

⁸ 日本之債務清理立法政策為鼓勵債務人利用清算程序，故其實務運作結果亦與臺灣之債務人多係利用更生程序不同，原因及分析請參照司法院之出國考察報告：日本債務清理制度之考察報告，報告人為吳景源、王金龍、李國增，網址為：

<http://jirs.judicial.gov.tw/judlib/EBookQry04.asp?S=U&scode=U&page=5&seq=93>。

⁹ 本條例第 55 條立法理由參照。

公平分配予債權人。¹⁰

本條例第 42 條第 1 項、第 45 條第 1 項、第 47 條及第 48 條規定，債務人無擔保或無優先權之債務總額未逾新台幣 1,200 萬元者，於法院裁定開始清算程序或宣告破產前，得向法院聲請更生；如可認有不可歸責於債務人之事由，致履行確有困難，且債務人有不能清償債務之情勢甚明，另查無本條例第 6 條第 3 項、第 8 條或第 46 條各款所定駁回聲請之事由存在，法院即為開始更生程序之裁定，該裁定應載明其年、月、日、時，即時發生效力，且即應公告¹¹，並就債務人依法應登記之財產，通知登記機關為登記，惟依本條例施行細則第 25 條第 4 項規定，更生登記無禁止債務人移轉或處分其財產之效力，故如義務人之不動產有更生登記者，債務人仍得移轉或處分其不動產，蓋更生程序並未剝奪債務人對於其財產之移轉或處分權限，更生登記僅係提醒與債務人為交易行為之相對人注意債務人已進入更生程序之債信狀況。

於法院裁定開始更生後，債務人應依同條例第 53 條規定向法院提出更生方案，倘經債權人會議可決且法院為認可裁定時，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，得為相當之限制¹²，又法院對於更生方案之認可並非完全取決於清償成數。¹³

若更生方案經法院裁定認可確定後，依同條例第 66 條第 1 項規定，更生程序終結，另依本條例第 73 條、第 74 條規定，債務人依更生條件全部履行完畢者，已申報之債權未受清償部分及未申報債權，均視為消滅，如未依更生條件履行，債權人得以之為執行名義，聲請強制執行，且法院得依債務人之聲請裁定開始清算程序。

三、清算程序

相較於重建型之更生程序，清算程序則是鼓勵債務人迅速處理分配應屬清算財團之財產予債權人，於法院裁定終止或終結清算程序後，給予債務人免責及復權¹⁴。

依本條例第 80 條、第 81 條規定，債務人於法院裁定開始更生程序或許可和解或宣告破產前，得檢附相關文件向法院聲請清算，法院如裁定開始清算，即應依本條例第 86 條規定公告，並就債務人或清算財團有關之登記，通知該管登記機關為清算之登記，一旦法院裁定開始清算程序，依本條例第 94 條第 1 項規定，債務人對於應屬清算財團之財產，喪失其管理及處分權，管理及處分之權限歸屬於法院選任之管理人。

依本條例第 122 條至第 131 條，清算財團之財產經管理人變價、拍賣、變賣

¹⁰ 高雄地方法院 97 年度消債抗字第 52 號裁定理由參照。

¹¹ 公告可於司法院下列網頁查詢：<http://cdcb.judicial.gov.tw/index.htm>。

¹² 債務人所受生活限制可參照臺東地方法院 98 年度司執消債更字第 58 號民事裁定。

¹³ 臺北地方法院 97 年度執消債更字第 1 號民事裁定理由參照。

¹⁴ 請參照陳廷獻著，消費者債務清理條例要義，第 29 頁，2013 年 9 月 3 版，五南圖書出版股份有限公司出版。

後，管理人應作成分配表，待最後分配完結時，向法院提出關於分配之報告，法院接到該報告後，應即為清算程序終結之裁定；如清算財團之財產不敷清償同條例第 108 條所定債務時，法院應以裁定終止清算程序。

依本條例第 132 條規定，法院為終止或終結清算程序之裁定確定後，除別有規定外，應以裁定免除債務人之債務。

清算程序係屬簡易之破產程序，依本條例第 84 條規定，其他法令關於破產人資格及權利限制之規定，於受法院裁定開始清算程序之債務人準用之。故公司法第 30 條、第 108 條第 4 項、第 192 條第 5 項、會計師法第 6 條第 1 項第 3 款、律師法第 4 條第 1 項第 5 款、不動產估價師法第 8 條第 1 項第 4 款及公職人員選舉罷免法第 26 條第 6 款等法規規定，受破產宣告者不得擔任公司之經理人、董事、會計師、律師、不動產估價師、公職人員候選人，於受法院開始清算裁定者亦適用之。此項規定不適用於法院裁定開始更生或認可更生方案者。

參、債務人財產保全處分中稅捐債務之執行

在債務人向法院聲請更生或清算後，於法院裁定開始更生或清算程序前，為避免債務人任意處分自己所有之財產，或就特定債權人先受清償，致使其他債權人受有損害之情事，本條例第 19 條賦予法院為保全處分之權限，其中攸關稅捐債務之執行者為第 1 項第 3 款所規定之「對於債務人財產強制執行程序之停止」。

蓋債權人聲請強制執行，因變賣債務人之責任財產，以致其喪失居住處所，而失其生活存立之基礎，或對其生活來源、經營業務所得、生財之機器設備為強制執行，以致債務人無法繼續生活，或營業活動發生障礙，致妨礙債務人之重建更生，則基於保障債務人重建更生之機會，法院自應裁定准許保全處分，以限制債權人提起訴訟、實施強制執行行為。然並非債權人之任何強制執行行為，均屬有礙債務人之重建更生，而應一律限制之，蓋債權人之強制執行行為，如未使債務人喪失居住處所，且對債權人之營業活動及日後薪資、收入，並無影響，而未妨礙債務人之重建更生，基於保障債權人行使權利之自由，即無准予保全處分之理由¹⁵。

實務上常見者為債務人已由其他民間債權人向法院聲請強制執行，法院核發扣薪命令及移轉命令，欠稅案件另由稅捐機關移送各執行分署執行，並由各執行分署核發扣薪命令及收取命令在案，如債務人向法院聲請更生後而法院尚未裁定開始更生程序前，債務人依本條例第 19 條第 1 項第 3 款規定聲請法院對法院及各分署之扣薪命令、收取命令及移轉命令為停止執行之保全處分，於法院裁准前，稅捐債務當然得繼續執行。

按扣押命令之目的在於凍結債務人之財產，非但未使債務人財產減少，反可避免債務人任意處分導致財產減少及供全體債權人間公平受償，且扣押範圍僅及於債務人薪資債權 3 分之 1，並未影響債務人生活必要費用之支出，當

¹⁵ 高雄地方法院 97 年度消債抗字第 52 號民事裁定理由參照。

無礙於債務人之生計，故法院對於扣押命令之停止執行聲請，大多認為無理由而駁回，至於移轉命令及收取命令，因涉及扣押金額之終局執行，為避免債務人財產減少及維持債權人間公平受償，法院大多予以准許¹⁶，惟保全處分之效力至多 120 日。且因下述本條例第 48 條第 2 項規定之故，具有優先權之稅捐債務，法院於裁定准予停止執行之保全處分時，皆會註明「但有擔保或優先權之強制執行程序不在此限」，故縱然法院裁准為移轉命令或收取命令停止執行之保全處分，有優先權之稅捐債務仍得繼續執行，惟無優先權之稅捐債務則應繼續扣押，但於裁定期間內不得收取¹⁷。

肆、更生程序中稅捐債務之執行

一、有優先權之稅捐債務

按本條例第 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。但本條例別有規定或經該債權人同意者，不在此限。」故法院裁定開始更生程序後，有擔保或有優先權之稅捐債務，仍得開始或繼續強制執行，無須經法院之許可。¹⁸

次按稅捐稽徵法第 6 條第 1 項規定：「稅捐之徵收，優先於普通債權。」同法第 49 條規定：「滯納金、利息、滯報金、怠報金、短估金及罰鍰等，除本法另有規定者外，準用本法有關稅捐之規定。但第六條關於稅捐優先及第三十八條，關於加計利息之規定，對於罰鍰不在準用之列。」故一般稅捐債務之本稅、滯納金、利息等皆為有優先權之債權，罰鍰因稅捐稽徵法第 49 條但書未準用第 6 條關於稅捐優先之規定，並非有優先權之債權，僅為一般債權。

本稅、滯納金、利息等為有優先權之債權，縱使法院裁定開始更生程序，就未移送之案件，稅捐機關仍得移送各執行分署執行，各執行分署就已受理之案件，得扣押義務人之薪資及存款並使稅捐機關收取，亦得拍賣義務人之車輛及不動產。¹⁹

¹⁶ 新北地方法院 97 年度消債更字第 881 號民事裁定、97 年度消債更字第 1235 號民事裁定、屏東地方法院 97 年度消債更字第 148 號民事裁定理由參照。

¹⁷ 另有部分實務見解認為移轉或收取命令等換價命令於保全處分最多 120 日期間內，可得受償之金額甚佳，且強制執行法第 122 條已考慮債務人生活需要，故就債務人聲請停止移轉或收取命令執行之保全處分亦予駁回，請參照士林地方法院 97 年度消債更字第 691 號裁定、97 年度消債更字第 975 號裁定、高雄地方法院 97 年度消債更字第 52 號裁定理由。

¹⁸ 本條例第 48 條立法理由謂：「有擔保或有優先權之債權，其聲請強制執行之程序倘對更生程序無礙，經法院許可後，不應妨礙其實現權利。」因此有論者以為有擔保或有優先權之債權，如「對更生程序無礙並經法院許可」，則可開始或繼續訴訟及強制執行行為，惟筆者以為本條例第 48 條第 2 項規定並無須經法院許可之文字，故有擔保或有優先權之債權人於法院裁定開始更生程序後，無須經法院許可即可為強制執行。請參照陳廷猷著，消費者債務清理條例要義，第 123、169 頁，2013 年 9 月 3 版，五南圖書出版股份有限公司出版。

¹⁹ 請參照法務部行政執行署 99 年度署聲議字第 361 號聲明異議決定書、臺灣高等法院暨所屬法院 97 年法律座談會民執類提案第 31 號研討結果。

二、無優先權之稅捐債務

罰鍰因稅捐稽徵法第 49 條但書未準用第 6 條關於稅捐優先之規定，並非有優先權之債權，僅為一般債權，於法院裁定開始更生程序後，依本條例第 48 條第 2 項本文規定，即不得開始或繼續強制執行，故就未移送之罰鍰案件，稅捐機關不得移送各執行分署執行，各執行分署就已受理之案件應停止執行。

罰鍰案件因法院裁定開始更生程序致稅捐機關不得移送之，是否可能導致案件逾徵收期間？按稅捐稽徵法第 23 條第 1 項及第 3 項規定：「稅捐之徵收期間為五年，自繳納期間屆滿之翌日起算；應徵之稅捐未於徵收期間徵起者，不得再行徵收。但於徵收期間屆滿前，已移送執行，或已依強制執行法規定聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權尚未結案者，不在此限。……依第三十九條暫緩移送執行或其他法律規定停止稅捐之執行者，第一項徵收期間之計算，應扣除暫緩執行或停止執行之期間。」按罰鍰案件之徵收期間自繳納期間屆滿之翌日起算 5 年，如因法院裁定開始更生程序則係依據本條例第 48 條第 2 項本文規定而停止執行，該停止執行之期間應予扣除，並不會導致案件逾徵收期間。

伍、清算程序中稅捐債務之執行

一、有別除權之稅捐債務

按本條例第 28 條第 2 項規定：「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。」本條例第 112 條規定：「在法院裁定開始清算程序前，對於債務人之財產有質權、抵押權、留置權或其他擔保物權者，就其財產有別除權。有別除權之債權人得不依清算程序行使其權利。但管理人於必要時，得將別除權之標的物拍賣或變賣，就其賣得價金扣除費用後清償之，並得聲請法院囑託該管登記機關塗銷其權利之登記。」如債務人就其財產設定抵押權予稅捐機關或設定其他擔保物權，使稅捐機關就該財產有別除權者，則稅捐機關係有別除權之債權人，得不依清算程序行使權利。故稅捐機關於取得法院拍賣抵押物裁定，並以該裁定為執行名義聲請各執行分署拍賣抵押物時，縱然法院已為開始清算程序之裁定，各執行分署亦無須停止執行，而得繼續拍賣程序。

又稅捐稽徵法第 6 條第 2 項規定土地增值稅、地價稅、房屋稅之徵收及法院、行政執行處執行拍賣或變賣貨物應課徵之營業稅，優先於一切債權及抵押權，同條第 3 項規定，前開稅捐，就拍賣土地、房屋及貨物有物的優先權，得優先於抵押權及一切債權受償，故拍賣標的所生之土地增值稅、地價稅、房屋稅及營業稅等稅捐債權，係屬本條例第 112 條第 1 項所規定有別除權之債權，得不依清算程序行使其權利，惟該等稅捐債權就拍賣土地、房屋及貨物之賣得價金優先受償後，其不足受償部分，依稅捐稽徵法第 6 條第 1 項之規定，雖優先於普通債權，但僅有債的優先權，仍應依清算程序始得行使權

利。²⁰

二、屬財團費用之稅捐債務

另本條例第 98 條第 1 項規定：「下列財產為清算財團：一、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。二、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。」本條例第 106 條第 1 項第 2 款規定：「下列各款為財團費用：……二、因清算財團之管理、變價與分配所生之費用及清算財團應納之稅捐。」本條例第 108 條第 2 款規定：「下列各款應先於清算債權，隨時由清算財團清償之：一、財團費用。」故法院裁定開始清算程序時，屬於債務人之車輛、土地、建物，及法院裁定開始清算程序後，債務人因繼承而取得之車輛、土地、建物等，皆為清算財團，所應納之使用牌照稅、地價稅、房屋稅等，皆為清算財團應納之稅捐，而屬財團費用，得不依清算程序隨時由清算財團支付以利清算程序之進行。

稅捐機關就清算財團之車輛、土地及建物所生之使用牌照稅、地價稅及房屋稅，雖得不依清算程序行使權利，例如聲請各執行分署扣押義務人薪資或存款債權，惟於聲請各執行分署拍賣車輛、土地及房屋時，應衡酌執行標的物之價值及清算財團應納稅捐數額之財團費用多寡，如前者小於後者或與後者相當，固得聲請各執行分署拍賣，惟執行標的物價值如顯然大於清算財團應納稅捐數額，建議仍循清算程序拍賣或變賣，再主張依據本條例第 108 條第 2 款規定而優先受償，以避免違反比例原則及程序割裂適用有礙於其他清算債權人之保障。

三、其他稅捐債務

其他稅捐債務縱然依據前述稅捐稽徵法第 6 條第 1 項規定優先於普通債權，或者如前述罰鍰等無優先權之稅捐債務，因無別除權亦非財團費用，應依清算程序始得行使權利，惟本稅、滯納金、利息等優先權之稅捐債權，依據本條例第 116 條規定，仍先於其他普通債權而受清償。

故稅捐機關就尚未移送執行之其他稅捐債務案件即不得移送各執行分署，各執行分署就已受理之此類案件亦應停止執行。

陸、免責

一、更生程序

按本條例第 73 條規定：「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。」本條例第 68 條規定：「更生不影響有擔保或有優先權之債權人之權利。但本

²⁰ 司法院秘書長99年11月29日廳民二字第0990002160號函（消費者債務處理專區—消債事件Q & A第1號）、100年12月6日秘台廳民二字第1000025681號函、法務部100年12月20日法律字第10000049300號函參照。

條例別有規定或經該債權人同意者，不在此限。」本條例第 55 條第 1 項第 1 款規定：「下列債務，非經債權人之同意，不得減免之：一、罰金、罰鍰、怠金及追徵金。」蓋更生程序係保持債務人之財產，並減免其部分責任後，促其履行債務，惟罰鍰涉及重大公益，不宜減免其責任，而稅捐債權則依本條例第 68 條前段規定，其權利不受更生之影響。故更生方案經法院裁定認可確定後，債務人縱依更生條件全部履行完畢，本稅、滯納金、利息及罰鍰等稅捐債務仍不免責，稅捐機關仍得就其稅捐債務移送各執行分署執行，各執行分署受理中之案件亦得繼續執行。

二、清算程序

按本條例第 132 條規定：「法院為終止或終結清算程序之裁定確定後，除別有規定外，應以裁定免除債務人之債務。」蓋消費者依清算程序清理債務，於程序終止或終結後，為使其在經濟上得以復甦，以保障其生存權，除本條例另有不予免責之規定外，就債務人未清償之債務採免責主義。

次按本條例第 138 條規定：「下列債務，不受免責裁定之影響：一、罰金、罰鍰、怠金及追徵金。……三、稅捐債務。」法院為免責之裁定後，原則上債務人所有之債務即歸於消滅，縱債權人嗣後請求債務人清償，債務人亦得拒絕之；惟罰鍰為國家之財產罰，性質上不宜准債務人免責，而繳納稅捐乃憲法所規定人民應盡之義務之一，性質上不宜免責，以免違反租稅公平主義，故本稅、滯納金、利息及罰鍰等稅捐債務，於法院為免責裁定後，稅捐機關仍得移送各執行分署執行，各執行分署受理中之案件亦得繼續執行。²¹

柒、結語

依據本條例開始為債務清理之納稅義務人，倘已進行債務協商或調解，則稅捐債務之移送及執行不受影響；如經法院裁定開始清算程序，則有優先權之稅捐債權，其移送及執行亦不受影響，無優先權之稅捐債權如罰鍰，則不得開始或繼續強制執行；如經法院裁定開始清算程序，除有別除權或係清算財團應納稅捐者外，稅捐債權不得強制執行；於債務人依更生條件全部履行完畢，或法院為清算終止或終結裁定後另以裁定免除債務人債務者，含罰鍰在內之所有稅捐債務不受免責裁定影響，稅捐機關仍得移送執行。

²¹ 屏東地方法院 101 年度消債職聲免字第 5 號民事裁定理由參照。