

初探清算型清算程序與行政執行程序之交互關係

新北分署 行政執行官林威均

一、案例事實

義務人 A 所有之土地，遭他人棄置廢棄物，經移送機關認 A 顯有怠於注意或疏於管理致前揭土地遭棄置廢棄物之重大過失，於 109 年 9 月間依廢棄物清理法第 71 條發函限期 A 清除處理未果，爰請其他行政機關代為履行，並於完成清運後，函請 A 繳納代履行費用，該函於 111 年 8 月間送達 A，因 A 未依限繳納，移送機關於 111 年 12 月間將案件移送新北分署執行。新北分署收案後，分別於 112 年 2 月及 3 月間扣押 A 所有之 C 存款債權，並查封 A 所有之 D 土地。A 旋即於 112 年 3 月間聲明異議，主張其自 111 年 5 月間已由 E 法院裁定開始清算程序，請新北分署撤銷或停止本件執行程序。

二、本案面臨之相關執行問題

（一）法院裁定開始清算後，是否可對義務人開啟行政執行程序？

消費者債務清理條例（下稱消債條例）第 28 條：「一、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。二、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。」其二為消費者債務清理條例施行細則（下稱消債條例施行細則）第 40 條規定：「法院為免責或不免責之裁定確定前，債權人不得對債務人聲請強制執行。但有別除權者，不在此限。」之所以消債條例第 28 條第 2 項進行如此限制，係因債權人於債務人開始更生或清算程序

後，如仍許債權人各別自行行使其權利，勢必破壞更生或清算制度保障債權人公平受償之目的，而使更生或清算程序無從進行¹。從前揭規定文義解釋上可知，如公法債權成立於法院裁定開始清算前者，自屬清算債權，移送機關應依清算程序行使其權利（申報債權），移送機關於法院裁定債務人免責或不免責確定前，不得另行向各分署申請執行，應無疑義。惟有疑義者，在於公法債權係成立於法院此一問題涉及兩法條的解讀，其一為消費者債務裁定開始清算程序「後」，該公法債權是否屬清算債權？移送機關是否得將該債權移送行政執行署各分署執行？即有不明，而有加以探討之必要。如以「更生及清算程序，均係集團性債務清理程序」之制度目的出發，或有可能解釋為，縱使公法債權發生於法院裁定開始清算程序後，考量債權人公平受償之目的，亦應屬清算債權，進而應依清算程序行使權利，此時移送機關即不得向各分署申請執行。惟此種解釋方法明顯與法條文義不符，故移送機關之債權如成立於法院裁定開始清算程序後，該公法債權解釋上應非屬清算債權，進而無須依清算程序行使權利，移送機關自得將案件移送各分署申請執行。

（二）義務人可受執行之範圍？

承接前段之結論，當移送機關可以將案件移送各分署申請執行後，各分署在執行時所得執行之範圍或標的，是否會因義務人已由法院裁定開始清算程序，而受到某程度之限制？依照行政執

¹ 陳計男，消費者債務清理條例釋論，頁 39，2008 年 9 月。

² 101 年第 2 期民事業務研究會（消費者債務清理專題）第 15 號司法院民事廳消債條例法律問題研審小組意見（一）。



行法第 26 條準用辦理強制執行事件應行注意事項第 9 點第 7 款規定：「債務人經法院依消費者債務清理條例裁定開始清算程序者，其屬於清算財團之財產，除債權人行使別除權者外，應停止強制執程序，並通知債權人。」而所謂「應停止強制執程序」之意思，有實務見解係認已為之各項執行處分對清算財團失其效力²，效力十分強大。然尤為重要者，應屬「清算財團」應如何界定之問題，此於消債條例第 98 條有明文規定：「一、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。二、專屬於債務人本身之權利及禁止扣押之財產，不屬於清算財團。」其中消債條例第 98 條第 1 項第 2 款與破產法第 82 條第 1 項第 2 款：「破產宣告後，破產終結前，破產人所取得之財產。」比較後，可發現清算財團之範圍較破產財團之範圍限縮，此屬我國於立法例上不同選擇，詳言之，在比較法上之立法例，關於消費者破產財團之構成，日本採取者

為「固定主義」，即以開始破產之裁定作為基準時而固定破產財團之範圍，而德國則採取「膨脹主義」，以破產程序開始時屬於債務人之財產及其在破產程序期間所取得者，原則上均構成破產財團。我國在消債條例之清算程序中，並非採取固定主義或膨脹主義，而係採取「折衷主義」，在兼顧債務人之實體利益及程序利益目的下，區分裁定開始清算後所取得之財產係「有償或無償」，之有償取得財產不列入清算財團，促使債務人得據以早日重建經濟生活，而無償取得之財產仍歸入清算財團，俾擴充債權人之受償資源，提高債權滿足之可能性，另亦有一目的在避免就程序開始後之薪資等有償收入繼續執行分配，以致程序不能迅速終結或須追加分配。而在相較於採取膨脹主義較為限縮之清算財團，將相對地擴充債務人「自由財產³」之範圍，而自由財產所具有的目的則包含維護債務人最低限度生活所必要、保護債務人家庭免於陷入貧困及提供債務人復興經濟的基盤⁴。此處即應接續討論一個問題，如非清算債權，移送機關是否得就「自由財產」申請執行？如採取固定主義之立法例，其理

³ 即不歸屬清算財團之債務人財產，範圍除被消債條例 98 條第 1 項第 2 款所排除之「法院裁定開始清算程序後有償取得之財產」及同條第 2 項「專屬於債務人本身之權利及禁止扣押之財產」外，尚有同條例第 99 條「法院以裁定擴張之財產」及第 118 條第 3 款「由債權人會議議決返還債務人之財產」。

由即包含有「保障新債權人」之目的在內，亦即債務人新取得之財產將成為開始裁定後之原因所生新債權之責任財產⁵。據此，本文認為我國雖非採行固定主義，惟無論是固定主義或折衷主義下所匡列之自由財產，其目的應無不同，故如義務人之公法債權係於法院裁定開始清算程序後成立，則對於自由財產之範圍，自得申請執行。

三、案例事實之結論－代結論

本文見解認為，移送機關對義務人 A 之公法金錢債權既成立於 111 年 8 月間，亦即於 E 法院裁定 A 開始清算程序（即 111 年 5 月間）後方成立，非屬消債條例第 28 條第 1 項之清算債權，B 自可將案件移送行政執行署各分署申請執行。至於受理案件後，執行分署於 112 年 2 月及 3 月間所扣押之 C 存款債權，以及所查封之 D 土地，如係於 E 法院裁定 A 開始清算程序「時」即存在之財產，因依消債條例第 98 條第 1 項第 1 款規定，屬於清算財團，依照行政執行法第 26 條準用辦理強制執行事件應行注意事項第 9 點第 7 款規定，執行分署應停止強制執行程序，且已為之各項執行處分對清算財團失其效力。然而，如 C 存款債權及 D 土地係於 E 法院裁定 A 開始清算程序「後」方存在之財產，此時應依消債條例第 98 條第 1 項第 2 款規定判斷 C 存款債權及 D 土地是否係因「繼承或無償取得」之財產，如是，則屬清算財團，執行分署應停止強制執行程序，且已為之各項執行處分對清算財團失其效力；如否，則執行分署則得予以執行。惟新北分署亦就移送機關 B 對義務人 A 之公法債權是否屬清算債權等事函詢 E 法院，經 E 法院函復略以：「……本件移送機關與

債務人間原於清算開始前存在行為不行為之公法債權關係（非金錢債權），嗣因債務人屆期仍不履行應為之行為，而由移送機關代為履行，致於清算程序開始後方產生代履行之費用。故此部分債權應屬消費者債務清理條例第 29 條第 1 項第 3 款之劣後債權性質，僅得就其他債權受償餘額而受清償。……。」此見解可能產生 2 個結論，第一，E 法院認定 B 對 A 之債權為「清除處理廢棄物之行為不行為非金錢債權」，因此一債權成立於 E 法院裁定 A 開始清算程序前，B 即應依清算程序行使其權利（申報債權）；第二，有關本案 B 所支出之清除、處理等代履行費用，屬於劣後債權，僅得就其他債權受償餘額而受清償。針對第一點，如依消債條例第 111 條第 1 項規定：「債權之標的如非金錢，或雖為金錢而其金額不確定，或為外國貨幣者，由管理人以法院裁定開始清算程序時之估定金額列入分配。普通保證債權受償額或定期金債權金額或存續期間不確定者，亦同。」清算債權之種類應不限於金錢債權，故將裁定開始清算程序前所生之行為不行為之債權，定性為清算債權，尚可能有如此解釋之空間。可能產生問題者則是第二點，針對移送機關已實際支出之清除、處理等代履行費用求償權，在實體法即廢棄物清理法第 71 條第 3 項規定下，係優先於一切債權及抵押權，如在清算程序將之定性為劣後債權，可能產生程序法運作上完全割裂實體法之思考，是否妥適尚有疑義，另前揭代履行費用性質上是否符合消債條例第 29 條第 1 項第 3 款所謂「不履行債務所生之損害賠償及違約金」，亦有待商榷。惟此部分僅供參考，後續可能有待更多之司法實務見解再加以確認，方能有更明確之定性輪廓。

⁴ 許士宦，債務清理法之基本構造，頁 368 至 372，2009 年 1 月。

⁵ 同註 4，頁 369。