

論公法人破產——從美國聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整之角度出發

鄭 有 為*

要 目

壹、前 言	(三)債務調整計畫書
貳、美國聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整的發展	(四)進行中雙務契約
一、美國聯邦破產法第九章之歷史進程	(五)自動停止
二、美國聯邦破產法第九章之立法目的	參、我國最新破產法修正草案中公法人債務清理程序的設計
三、美國聯邦破產法第九章之主要內容	一、立法背景與目的
(一)聲請之要件	二、法規內容
(二)債務人於破產期間自治權的範圍	(一)聲請要件
	(二)和解債權
	(三)法院職權
	(四)終止和解程序
	(五)和解財產範圍
	(六)其他規定

* 國立中央大學產業經濟研究所專任助理教授；美國賓州大學法學博士(S.J.D.)，日本早稻田大學比較法研究所訪問研究員。本文的初稿曾於2005年5月28日於國立中央大學產業經濟研究所主辦的「全國破產與重整法制研討會」上發表。會中承蒙評論人以及與會人士的寶貴意見指教，本文作者表示誠摯感謝。當然，本文若有任何疏失，自應由本文作者負責。

投稿日期：九十四年一月十日；接受刊登日期：九十四年五月二日

責任校對：陳仲豪

- | | |
|---|------------------------|
| 肆、我國公法人債務整理程序與美國
聯邦破產法典地方自治團體債務
調整相關規定之探討 | 三、債務人自主權
四、債務調整計畫書 |
| 一、聲請要件 | 伍、我國公法人債務清理程序的特殊
問題 |
| 二、法院職權 | 陸、結 論 |

摘 要

就如同一般消費者與企業一樣，公法人例如城市、鄉鎮與其他公共機關等，都有可能面臨財務危機，而影響其公共服務之能力。然而也因為公法人負有之公共機能，影響層面廣大，其債務之整理程序實不宜同於一般自然人或私法人，而應以公法人持續運作公共事業為前提，給予公法人債務清理之法律依據。本文以美國加州橘郡政府聲請破產保護為開端，將美國聯邦破產法第九章關於地方自治團體債務調整的規範設計作一整體討論與分析，進而探討我國破產法修正草案中新增之第四章公法人債務清理程序，並提出本文對公法人債務清理此一破產法學中較為特殊議題之相關意見。

本文除了說明美國聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整與我國破產法修正草案第四章公法人債務清理程序之立法目的及主要內容外，也特別針對兩者作相互探討分析。本文目的是希冀透過討論當今位居於破產法學領導潮流之美國聯邦破產法典第九章的相關設計，提供與我國破產法修正草案第四章不同的觀點角度和更躍進的思考方向，使我國將來公法人債務清理程序之突破性發展能發揮其最大功效。

關鍵詞：公法人、地方自治團體、債務清理程序、債務調整、破產、美國聯邦破產法第九章

壹、前言

一九九四年十二月，由美國加州橘郡政府（Orange County）財政長Robert Citron所管理的投資基金，遭受一點五億美金損失的新聞震驚了全美國社會。這件美國歷史上地方政府最大的財政虧損案，導致該郡之後提出了公法人破產保護聲請。可以說，當美國加州橘郡政府與橘郡投資基金（Orange County Investment Pool）同時於一九九四年十二月六日依循美國聯邦破產法第九章聲請破產保護時，美國聯邦破產法中有關於地方自治團體之債務調整程序的第九章（Chapter 9 Adjustment of Debts of a Municipality），才正式有機會從現代破產法學的後台躍上全國頭條新聞的顯著版面¹，並引起廣泛的討論與後續研究。

此件當時為矚目焦點的公法人破產案最後受管轄於加州Santa Ana破產法院，由John E. Ryan法官負責審理²。爾後，在美國聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整程序的規範保護之下，橘郡政府透過四年的債務清理計畫執行，再次獲得穆迪等投資公司的肯定。據此，該郡首長Janice Mittermeier也正式宣布財務整頓的成功，並為此著名的公法人破產案件劃下完美句點³。整體而言，這起因受到橘郡投資基金操作失敗而負債累累的地方政府財政危機，至今仍是美國破產法歷史上最大宗的地方自治團體破產案⁴，也使

¹ 請參閱Leslie Wayne, *\$1.5 Billion Loss Seen for County*, N. Y. TIMES, D1 (Dec. 2, 1994)。

² 請參照In re County of Orange, 183 B.R. 594 (Bankr. C.D. Cal. 1995)。

³ 請參照Janice Mittermeier, *Strategic Plan Aids Fiscal Recovery*, AMERICAN CITY & COUNTRY (Sept. 1, 1998)。

⁴ 請參照David S. Kupetz, *Municipal Debt Adjustment—A Look at Chapter 9 Allowed Orange County to Provide Essential Services While Undergoing Debt Restructuring*, 42 FEDERAL LAWYER 18, 18 (May 1995)。

得一直以來屬於破產法學中較為特殊議題的公法人債務調整程序，得以受到美國各界的關注與討論。

至於我國，現行破產法中並未有相似於美國聯邦破產法第九章關於地方自治團體債務調整的規範設計。直至目前，對於地方自治團體債務清理程序的相關性法規，只可見於我國強制執行法第二章第六節第一二二條之一至第一二二條之四，有關於公法人財產之執行條文當中。然而，由司法院破產法修正委員會所擬訂的最新破產法修正草案中，首開我國先例引進了有關於公法人債務清理之程序設計。依此，我國將來對於公法人債務清理之程序規範，將於該修正案獲得立法院通過後，正式以破產法典的角度對待之。

在此最新破產法修正草案總說明中明白闡述：中央或地方機關或依法為公法人者，均有其公共機能；然而，有鑒於公法人之種類及其不能清償債務情形日漸增加，且對於其債務之整理程序實不宜同於一般自然人或私法人，故於新破產法修正草案中新增第四章，明訂公法人之範圍與其債務清理之程序⁵。對此，本文以為，此次破產法修正草案關於公法人債務清理章之新增，除了使公法人於財務危機時有主動出擊重新挽救整理的機會，也無疑是使我國破產法邁入另一新紀元的重要里程碑，與世界引領潮流之著名破產法典⁶效齊，實值高度讚賞肯定之。

⁵ 請參照破產法修正草案總說明定案第二稿。

⁶ 例如美國聯邦破產法一直以來將重整程序視為重要的債務清理程序，這觀點也同樣影響整頓地方自治團體財務危機的機制架構。而世界各國對於破產法規的發展，目前多逐漸與美國聯邦破產法中的重整觀念靠近，如德國破產法在之前是較偏重於清算程序，近代也有朝重整程序發展之現象。此外，同屬於大陸法系國家的日本，對於公法人債務整理程序，只要公共性質弱之公法人也同樣具有破產能力，且有相關規範設計於該國整體破產法制之中。

本文之目的即在於藉由此次我國最新破產法修正草案中關於公法人債務清理章之新增為導引，並以美國最著名之地方自治團體破產案件——橋郡破產案，為一切入點，於第「貳」部分先行討論有關美國聯邦破產法第九章地方自治團體破產程序之發展與內涵。接下來於第「參」部分，則針對我國最新破產法修正草案中的公法人債務清理程序設計做進一步的重點討論。之後，將於第「肆」部分以集中討論之方式，對我國的公法人與美國聯邦破產法典中的地方自治團體債務清理程序互相評析探討，並論究我國司法院最新破產法修正草案中相關規定未來可能改進之方向。此外，本文亦將於第「伍」部分，就現代破產法學中的公法人債務整理此一特殊程序做全盤與整體觀念之探討，特別是就公法人債務清理之適格聲請人在實務認定上所引發的問題，以及公法人此特殊法律上人格於破產法中為不同債務整理程序對待之議題，進行深入分析，提出本文之見解。最後，則以第「陸」部分為本文之結論。

貳、美國聯邦破產法第九章地方自治團體 之債務調整的發展

在正式進入我國最新破產法修正草案中有關於公法人債務清理程序的討論之前，本文首先於此部分進行有關美國聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整程序發展的歷史進程、立法目的及主要規範內容的論述，以供我國各界之參考。

一、美國聯邦破產法第九章之歷史進程

就如同一般消費者與企業一樣，地方政府組織，包括城市、鄉鎮與其他公共機關等，都有可能面臨財務危機。無論是因何種原因導致地方自治團體財務困難，對於其債權人或居民，追究造成破產

的原因勢屬當然。但除了債權人所在意的債權償還率外，破產後所可能引發的非預期額外提高的稅徵或不足的公共服務，可能更讓人感到不適與困擾。當個人或企業法人的負債超過其資產且無法擔負責任時，其皆可在審慎考量後尋求美國聯邦破產法典的保護。因此，就單純理論而言，法律上同樣具備法人資格的地方自治團體也應當享有同樣的機會。而實務上，地方自治團體出現財政危機之現象也時有所聞⁷。因此，美國國會於審慎考慮地方自治團體於法律上的獨特人格特性之後，特別於聯邦破產法第九章設計相關債務調整程序以為因應。

事實上，美國聯邦破產法制首次提供地方自治團體債務清理程序是始於一九三四年⁸。更正確的說法是，在那之前，憲法其實很明顯的防止任何政府層級觸及相關議題。因為，若是由聯邦政府涉入，則將可能造成對州政府與其政治機關內部行政運行的侵犯，以及干擾憲法賦予州政府的主權性⁹；倘若將地方自治團體的破產機制改由州政府自行規範，則又將會減弱契約義務條款（Contracts Clause）的權能，畢竟有些作為是只允許聯邦政府有所執行，例如：全國性破產法典的制定¹⁰。

⁷ 1930年代美國經濟大蕭條造成為數一千多的鄉、市、郡等地方自治團體陷入財政危機瀕臨破產。請參照Daniel J. Freyberg, *Municipal Bankruptcy and Express State Authorization to be a Chapter 9 Debtor: Current State Approaches to Municipal Insolvency—And What Will States Do Now?* 23 OHIO N.U. L. REV. 1001, 1002 (1997)。

⁸ 請參照Pub. L. No. 251, 73d Cong., 2d Sess., 48 Stat. 798 (1934); Act of May 24, 1934, ch. 345, 49 Stat. 798。

⁹ 請參照The U.S. Constitution, Article I Section 10; *Ashton v. Cameron County District*, 298 US 513, 531 (1936)。

¹⁰ 請參照The U.S. Constitution, Article I Section 8; *Hanover National Bank v. Moses*, 186 US 181, 188 (1902)。

整體而言，在沒有聯邦破產法規的時期，任何地方自治團體的財政困難排解，主要是由州或聯邦的一般法所規範。也因為對於債權人的補償是當時地方自治團體破產法規的最主要目的。因此，當時相關法規規定地方自治團體不得提出破產保護聲請。所以，總而言之，與現行聯邦破產法第九章不同的是，該時期地方自治團體破產法規的重點乃在於如何協助法院迫使地方自治團體，如市政府，完成其所應負之賠償責任。一般而言，通常會透過：(一)財產管收；(二)改由法院代表管理財務；(三)公法人或地方自治團體內的私人財產管收；(四)假設州政府同等負債；(五)從未來的稅收上取得擔保權；(六)課收新稅充做債務賠償等方式，讓地方自治團體的債權人獲得債務清償¹¹。

以上除第六種方式之外，大抵而言，皆與私人破產程序有相類似之處。首先，財產管收與私人破產程序的破產財團設立相同，一樣是典型債權人獲得補償的手段之一。此外，改由法院代表監控財務運作也是為了避免債務人不必要與不正常的支出而使償還能力削減。另外，管收私人財產則如同私法人破產程序中的揭開神秘面紗原則（Piercing the Corporate Veil），使真正背後的主使者擔負起其責任與義務。此外，假設上級州政府同等負債則相似私人破產程序中母公司負責其子公司之債務的情形。再者，從未來稅收取得擔保權則如同私法上以未來收入為擔保一樣。總而言之，上述方法也只有增加稅收是個人或私法人破產程序無法運用的方式，雖然私人債權人可以以未來收入為擔保，但卻無法強制私人破產人增加更多的收入。有趣的是，儘管地方自治團體破產人仍會嘗試各種除了第六

¹¹ 請參照Michael W. McConnell & Randal C. Picker, *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy*, 60 U. CHI. L. REV. 425, 429-430 (1993)。

項的方式獲得債務危機的減輕，通常也只有這項特別的手段是經常性的被實際運用著¹²。但如此的債務調整方式明顯的將造成民眾的困擾，且在特殊時期也會有執行上的艱難。

不可避免的，美國國會在經歷一九三〇年代經濟大蕭條（the Great Depression）導致多數地方政府因稅收短少而瀕臨破產¹³，以及最高法院對此議題的強烈反應後，不得不進行討論有關制定通過屬於聯邦層級法規的地方自治團體破產程序¹⁴。之後，為了暫時性緊急需求所設定，且預計於一九四〇年失效的一九三七年法案獲得通過，並且繼續沿用數次，後更於一九四六年成為固定永久性的法規。在此之後，美國國會又相繼於一九七六年、一九七八年與一九八四年分別增訂修改其內容¹⁵。此外，美國國會因為警覺地方自治團體破產後，仍需持續運作公共事業，再度於一九九四年修正補齊相關性設計¹⁶。

二、美國聯邦破產法第九章之立法目的

美國聯邦破產法第九章的基本立法目的，與提供私人企業重整的第十一章相同，皆是為了讓債務人從債權人的追討中獲得喘息空間以擬訂提出可行之債務調整計畫書。但不可諱言，因為地方自治團體與私人企業在性質上仍有相當不同之處，且加上美國憲法的若

¹² 請參照同前註，頁429-430。

¹³ 請參照同註Daniel J. Freyberg，同註7，頁1002。

¹⁴ 請參照Ashton，同註9。

¹⁵ 請參照Act of June 28, 1940, 54 Stat. 667, 670 c 438 (1940) (extending the Act until 1942); 60 Stat. 409, codified at 11 USC §§ 401 et seq (1946); 90 Stat. 315, codified at 11 USC §§ 401 et seq (1976); Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984, PL 98-353, 98 Stat. 333, 383-84, codified at 11 USC §§ 490-98 (1984)。

¹⁶ 請參照Bankruptcy Reform Act of 1994, Pub. L. No. 103-394, 108 Stat. 4107 (1994)。

干限制，第九章的債務調整程序與第十一章重整程序有相當大的差異。仔細言之，某地方自治團體只有在其州政府的特別授權之下，才可獲得美國聯邦破產法第九章的保護。但是，一旦該地方自治團體進入破產法中所設定的債務調整程序，該地方自治團體破產人所受到的限制則少於私人企業破產人。而這些都可見於第九章債務調整程序的執行與規劃，以及法院如何核准債務調整計畫的通過與否之相關設計規範中。本文以下，將首先對美國憲法如何影響美國聯邦破產法第九章的設計作一探討。

首先，為了不違反美國憲法第十修正案的規定，地方自治團體的債權人並不能因美國聯邦破產法第九章，而直接進行賣售清算地方自治團體的資產以獲得清償¹⁷。因此，如同先前所述，地方自治團體債務調整程序的最主要目的即在於允許面對財政危機的地方自治團體能從債權人的催討中獲得喘息並規劃協商債務整頓計畫。雖然，其最終效力與聯邦破產法第十一章企業重整程序¹⁸有相似處——債務人同樣保留其法律上之法人資格。但不同於聯邦破產法第十一章之規定，第九章地方自治團體債務調整只可為破產人之自願性破產聲請¹⁹。這樣的規定，也是同樣為了不造成侵犯美國憲法第十修正案對州政府主權性的維護。因此，針對地方自治團體所為之非自願性破產是不被美國聯邦破產法典所允許的。

然而，如此更使得管轄地方自治團體破產案件的法院受到強烈的拘束²⁰，也因為該修正案的緣故，破產法院的職權只限於判定聲

¹⁷ 請參照Ashton，同註9。

¹⁸ 有關於美國聯邦破產法第十一章相關規定，請參閱United States Bankruptcy Code, Chapter 11。

¹⁹ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901。

²⁰ 請參照S. Rep. No. 407, 73d Cong., 2d Sess. 1 (1934)。

請案是否符合聲請要件以及監督償還計畫的執行²¹。更值得特別指出的是，法院並無權利干涉債務人的政府公權力，也無法針對債務人的財產或收入進行任何控制²²。也因此，因為美國憲法修正案的關係，多數聯邦破產法典的規定並不適用於第九章。依照聯邦破產法第九〇一條的明文規定，地方自治團體債務調整程序只得適用聯邦破產法其他部分條文²³。但美國聯邦破產法中重要的調整機制——自動停止（Automatic Stay）²⁴仍適用於地方自治團體債務整理，以防止其財務上與業務執行上的中斷，並得以繼續提供大眾公共服務以及與債權人協商償債計畫的順利進行。同樣的，第九章也提供了破產的地方自治團體有關於進行中雙務契約與未到期租約處理等設計，讓該破產地方自治團體得以依循²⁵。本文以下，即將針對美國聯邦破產法第九章之主要內容進一步論述。

三、美國聯邦破產法第九章之主要內容

美國聯邦破產法第九章的條文內容包含三大部分，共二十條。第一是一般規定（General Provisions），其次是有關執行之條款（Administration），第三是債務調整計畫書相關規範（Plan）。首先，在一般規定中包括：（一）明確列出其他章節中適用於第九章之條文；（二）第九章各專有名詞之解釋；（三）州政府權利之保留；與（四）法院職權之限制。其次，在第二部分有關程序執行時之規定，第九章規範了有關聲請程序、自動停止、破產程序之開始、破產之宣告與撤

²¹ 請參照Ephriam K. Liebowitz, *Municipal Bankruptcy under the Code*, N.Y. L.J., June 17, 1982, at 2。

²² 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 904。

²³ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901。

²⁴ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901、§ 922。

²⁵ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901、§ 929。

回之公告、債權人名冊以及債權之行使等十條程序進行之規範條文。最後，於第三部分就債務調整計畫書的提出、修正、確認與效力等作進一步規定。本小節以下就將第九章之重點設計分為五大項作進一步分析：

(一)聲請之要件

1. 必須為地方自治團體

具體而言，能獲得美國聯邦破產法第九章保護是受到條件限制的，只有達到條文中特殊條件要求的機關才有機會。首先，依照美國聯邦破產法第一〇九條第(c)項的規定，只有地方自治團體以及準地方自治團體才有資格聲請第九章的債務整理²⁶。這是因為地方自治團體的特殊地位，以及破產後聯邦法院對其相較於破產法中其他程序較弱的司法權，因此對於第九章的破產聲請人必須特別適用較嚴格的判定標準。聲請人還須符合破產法中所定義的地方自治團體才有資格聲請。依照美國聯邦破產法第一〇一條第四〇項的規定，地方自治團體是指政治次級組織、公立機構或州政府為執行某行政任務所組成的機關。但對於這些行政或政府組織的詳細定義，美國聯邦破產法並未多所著墨。然而，法院多認定凡是由州，或地方政府所主導的任何政治組織，公立機構或行政管理機構皆為破產法中所定義的地方自治團體²⁷。

在本文前言中指出，除了橘郡外，橘郡投資基金同時也依循美國聯邦破產法第九章提出破產聲請。但實際上，作為橘郡以及其他當地政府機關投資工具的橘郡投資基金，在被審核是否為地方自治團體這關上，遭到審理法官Ryan的駁回。法官Ryan在經過審慎檢

²⁶ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 109(c)(1)、(2)。

²⁷ 請參照David S. Kupetz，同註4，頁19。

驗第一〇九條第(c)項要件後，裁決橘郡投資基金不僅沒有得到加州政府特別的授權，同時也不屬於聯邦破產法中所認定的地方自治團體，因而不能受到美國聯邦破產法第九章的破產保護²⁸。

根據一九三七年破產法案（the 1937 Bankruptcy Act）的內容，法官Ryan認為，政府政治分支（Political Subdivision）是指任何郡或縣或任何市、鎮、村、行政區等²⁹。法官Ryan認為這些行政機構的共通點即是擁有課稅以及執行區域或公共權的自主性。此外，公眾機構（Public Agencies）則包含公司型態的行政管理機構、委員會、或類似且為了創造、維護以及運作收入來源的其他公眾機構。這些機構通常是為了公債的收入財政所特別設立的³⁰。另外，所謂的州政府的工具（Instrumentality of a State）則涵蓋多樣化的行政機構，例如地方性的教育局等³¹。總而言之，法官Ryan認為橘郡投資基金並未符合上述任一項中所定義的地方自治團體，所以駁回了該基金依照聯邦破產法第九章所提出的破產聲請。

即使法官Ryan在橘郡案中已對於判定地方自治團體方向有了充分的指引，但在之前，實務上出現難以界定的案例仍多有所聞。例如，當密西西比州格林郡醫院（Greene County Hospital in Mississippi）依照第九章尋求破產保護時，法院也曾面對醫院是屬於公眾或私人機構的難題，最後因為認定格林郡監察會對於該醫院有足夠的主導權能，而核准該破產聲請³²。相對的，在Ellicott School Building Authority of El Paso County, Colorado案中，則因為該機構

28 請參照同註2。

29 請參照同註2。

30 請參照同註2。

31 請參照同註2。

32 請參照In re Greene County Hosp., 59 B. R. 388, 389 (S. D. Miss. 1986)。

並未受到任何機構的控管，而被法院駁回破產聲請³³。但總的來說，雖然判斷是否為公眾或私人機構在實務上仍存在疑問的空間，一般情形而言，通常只要該機構是在州政府法令或章程之下執行某些公共服務或提供公用事業設施，法院皆會認定其是屬於地方自治團體。

2. 必須實際已無清償能力

美國聯邦破產法中各個自願債務整頓程序中，只有地方自治團體破產是明文要求該當事人——地方自治團體有實際已無清償能力（Insolvent）的狀態。在這之下，所謂的已無清償能力是指該地方自治團體債務人：(1)一般而言已無法支付到期債務（帳單已收到但無法支付）；或(2)無法支付將到期債務（帳單將於六個月內到期但無法支付）³⁴。簡單言之，這也就是所謂的現金流量破產測驗（Cash Flow Insolvency Test）。不同於其他聯邦破產法程序有參考資產負債表上的差異來斷定是否符合破產聲請的要件，聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整程序是檢查其現金流量以判斷債務人是否為已無清償能力的破產狀態³⁵。因此，某市政府仍可能被視為無清償能力，即使它擁有龐大的資產。這是因為許多實質的財產，例如土地或政府機關建築物，通常都會因為具備公共用途，而被認定不得視為可自由變賣的財產，也就是沒有立即的現金可以支付到期債務，而得以被認定為已無清償能力。

也就是說，在這樣的情況之下，一般而言，只有該市政府的課稅收入可被視為現金流量破產測驗的主要依據。而這也與本文之前所闡述的，在尚未有聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整程序

³³ 請參照 *In re Ellicott Sch. Bldg. Auth.*, 150 B. R. 261, 264 (Bankr. D. Colo. 1992)。

³⁴ 請參照 *United States Bankruptcy Code*, 11 U.S.C. § 101(32)(C)。

³⁵ 請參照 *United States Bankruptcy Code*, 11 U.S.C. § 101(32)(A)、(B)。

設置之前，法院針對地方自治團體債務糾紛的解決方式，通常到最後也只能以提高或新增稅收來源作為償還依據的觀點相同³⁶。而實務上，是否已實際無清償能力的現金流量檢驗，的確延遲且阻卻了部分地方自治團體破產案的聲請，而成為一個有效的審核標準門檻。例如，在著名的橋港市案件當中，法官認為該市仍有足夠的借款能力以應付來年的支出，因此核定該案不得適用聯邦破產法第九章之破產保護³⁷。

3. 必須已獲得州政府的特別授權

除了是符合地方自治團體認定標準，以及必須已實際無清償能力之外，要獲准成為聯邦破產法第九章破產保護的對象，還必須是已獲得州法律或州政府官員或州政府行政機構基於州法律所賦予權力的特別授權。而這個一九九四年破產修正法案所通過的要件，主要是為了在聯邦破產法第九章與州政府主權之間取得一個平衡點。在這之前，第一〇九條第(c)項只要求一般授權。為了解決不同法院對一般授權要求的不同解釋，因而修改為特別授權³⁸。實際上，這個破產聲請要件與美國聯邦政府不得擅自干涉州政府內部行政運作的論點更為息息相關。也因此，美國國會特別於美國聯邦破產法第一〇九條第(c)項第(2)款條文中明確規範州政府有權判斷其下的

³⁶ 請參照同註10。

³⁷ 美國康乃迪克州橋港市是加州橋郡破產案發生之前美國破產史上最大宗的地方自治團體破產案，該案因為被法院認定仍尚未到達已無清償能力之門檻，而駁回該市依循美國聯邦破產法第九章所提出的破產聲請。該案同樣引起美國破產法學界對於法院判定標準的討論。對於該案之發展過程與法院判定之內容。請參照In re City of Bridgeport, 129 Bankr 332, 336-37 (BankrDCConn1991)；以及 Dorothy A. Brown, *Fiscal Distress and Politics: The Bankruptcy Filing of Bridgeport as a Case Study in Reclaiming Local Sovereignty*, 11 BANKR. DEV. J. 625 (1994-1995)。

³⁸ 請參照In re North & South Shenango Joint Mun. Auth., 80 B. R. 57 (W. D. Pa. 1982)；In re Carroll Township Auth., 119 B. R. 61 (Bankr. W. D. Pa. 1990)。

政府行政執行機構是否得以進行聲請第九章之破產保護。爾後，橘郡一案則成為對此聲請要件的首次解釋。對此，法官Ryan陳述特別授權即為確切授權，也就是界限必須是正確、清楚且直接而沒有任何推論或暗示³⁹。換句話說，特別授權要求州政府章程法規詳細說明何等地方自治團體機構得否依循第九章聲請破產保護。在橘郡一案中，法官認為橘郡投資基金並沒有得到加州法的特別授權，而以此為駁回理由之一。具體而言，地方自治團體必須要指出該州法規中有特別賦予其聲請破產之條文才得以進一步依循美國聯邦破產法第九章獲得破產程序之保護。

4. 必須希望達成計畫

再者，就如同美國聯邦破產法第一〇九條第(c)項第(4)款所要求的，法院希望地方自治團體破產案聲請人達成債務整頓計畫。簡言之，通常只要債務人曾公開說明或邀請其債權人參加會議，法院多會認定該動作已符合第一〇九條第(c)項第(4)款。但事實上，缺乏達成計畫的希望，在許多著名破產案件，並非造成駁回的主要原因。這也是因為相較於美國聯邦破產法第一〇九條第(c)項第(4)款所要求的，其他地方自治團體債務調整程序聲請要件是比較客觀的。也就是說，只要在該聲請案件中，地方自治團體債務人曾經努力於償還計畫的達成，法院通常會認定該債務人是希冀達成計畫的。

5. 必須於破產前與債權人協商

即使是上述的要件都具備了，債務人仍必須達到第一〇九條第(c)項第(5)款條文中任四款條件之一款，才真正符合聯邦破產法第九章對聲請人之要求。這些條款主要是和聲請前地方自治團體債務人與其債權人之協商有關。該條文之主要目的是在於，國會希望可

³⁹ 請參照Orange County，同註2。

以透過如此來限制法官影響地方自治團體原有的行政運行⁴⁰，以及讓地方自治團體進入聯邦破產法第九章債務調整程序的門檻提高⁴¹。

(1)與債權人曾達成協議

第一〇九條第(c)項第(5)款中的首樣可選擇之條件是，地方自治團體必須已曾達成和債權人們（且其所擁有的債權額占各債權人團體的過半數）的協議，但此等債權人卻有意妨礙阻止計畫的進行。因此，依照條文解釋，此條款需要一個已經得到多數債權人同意的聲請前計畫書。所以不難理解，直至如今在實務上尚未有任何案件是符合此項要件而獲得破產聲請核准。

(2)與債權人的善意協商

而第一〇九條第(c)項第(5)款中的第二樣選擇條件則是，地方自治團體曾經誠實的與各債權人團體協商，雖然最後發展並未和各團體過半數債權人達成償還計畫書的共識。假如地方自治團體曾經善意地與債權人等進行破產聲請前的協商，法院通常會認定該舉已符合第一〇九條第(c)項第(5)款(B)的要件。相對的，法院若發現地方自治團體與債權人於破產聲請前的商議是屬於單方面，地方自治團體一方所提不能被真正視為「協商」的情形時，則將無法達到美國聯邦破產法第一〇九條第(c)項第(5)款(B)所要求的程度⁴²。更有甚之，部分法院甚至要求協商內容必須以償還計畫書的具體內容為主⁴³。

⁴⁰ 請參照In re City of Wellston, 42 B. R. at 285。

⁴¹ 請參照In re Cottonwood Water & Sanitation Dist., 135 B. R. at 929。

⁴² 請參照Ellicott Sch. Bldg. Auth., 150 B. R. at 266；以及Sullivan County Regional Refuse Disposal Dist., 165 B. R. at 77。

⁴³ 請參照Sullivan，同前註；以及In re Cottonwood Water & Sanitation Dist., 138 B. R. at 978-979。

(3) 無法與債權人取得協商機會

債務人另外一個於第一〇九條第(c)項第(5)款中的選擇，也是橘郡投資基金破產聲請依據之一的，就是提出無法與債權人取得協商機會之證明⁴⁴。在橘郡一案中，法院發現與橘郡投資基金相關的債權人高達二百多人，且有超過百件的複雜會計案件。此外，因為即時的財政問題也使得橘郡投資基金沒有多餘的時間與債權人進行協商。因此，法院認定橘郡投資基金與債權人取得協商的機會是微乎其微⁴⁵。也就說，在特殊案例當中，依照第一〇九條第(c)項第(5)款(C)的規定，只要是確定沒有協商的可能，法院仍會在債務人未曾與任何債權人協議的情況下核准第九章破產之聲請。

(4) 相信曾有債權人試圖獲得優先清償

最後於第一〇九條第(c)項第(5)款中的另一選擇要件是，只要債務人有理由相信會有債權人試圖獲得聯邦破產法第五四七條所限制規範的優先清償：首先，優先清償是指破產人於破產聲請的九十天之前，優先償還某債權人之前之債務，而當時債務人經濟狀況已為無清償能力。然而，此將使得優先受償之債權人獲得相較於該債務人正式進入破產程序後與其他債權人在公平分配原則下所得之債權還多的不公平優惠⁴⁶。

依照上述，美國聯邦破產法第一〇九條第(c)項規定，地方自治團體必須是：(1)屬於地方自治團體；(2)已由州政府特別授權；(3)已實際無清償能力；(4)希望達成償還計畫；且(5)曾於破產前與債權人協商等，才有資格受到美國聯邦破產法第九章的保護。也因為如

⁴⁴ 請參照Orange County，同註2；以及In re Villages at Castle Rock Metro. Dist., 145 B. R. 76, 85。

⁴⁵ 請參照Orange County，同註2。

⁴⁶ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 109(c)(5)(D)、§ 547。

此，上述這些特殊的條件使第九章有別於美國聯邦破產法中的其他破產程序，成為美國聯邦破產法中最不易獲得法院核准通過之破產聲請程序。值得再次注意的是，這些要求都只存在於美國聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整程序中，美國聯邦破產法中的其他破產程序並未有相關之規定。雖然在私人破產程序中有所謂的預先計畫（Prepackaged Plan）情形存在，但並未強制私法人或個人破產人必須事先與債權人協商。同樣的，儘管善意原則（Good Faith）在私人破產案件中也具重要地位，但只有聯邦破產法第九二一條第(c)項在前階段明文要求善意為可否核准通過破產聲請案的要件之一。

(二)債務人於破產期間自治權的範圍

地方自治團體與私人破產間另一不同點，即在於破產期間法院對兩種不同法律地位主體所擁有的差別控制權。基本上，美國聯邦破產法第九章明確的保護了州政府身為政府執行分支的行政主導權，同時也給予了破產的地方自治團體管理其內部事務的自主權利。仔細言之，聯邦破產法第九〇三條保留了州政府控制地方自治團體於政治或政府事務上執行範圍的權利，但同時也規定當州有用州法的形式處理某地方自治團體的債務和解時，不同意的債權人可不受拘束。除此之外，聯邦破產法第九〇四條則明文規定，除了在債務人的同意或為計畫書內容之一的情況之下，法院不得干涉地方自治團體的：(1)政治或政府事務的執行權能；(2)財產或收入；或(3)運用或享用任何能製造收入的財產。

總而言之，因為美國聯邦破產法第九〇三條與第九〇四條的雙重規定，使美國憲法原則之一的「限制聯邦政府干預州與地方政府行政自主權」，有了最佳的體現。此外，這也並非在其他美國聯邦破產程序中所能想像的。在美國聯邦破產法第九〇三條與第九〇四

條所交叉產生的法律效果之下，地方自治團體可以在沒有法院的限制下自行規範其支出的優先權⁴⁷。當然，州政府仍可以在其州法固有的範圍內，限制其下的地方自治團體。此外，州法對待財政危機的地方自治團體通常授權地方自治團體自行管理。因此，也可以再次證明聯邦政府不得干預的原則亦是出自於聯邦主義的產物，而非僅是地方政府與生俱來的自治權⁴⁸。

除此之外，依照美國聯邦破產法第九〇二條與第九二六條第(a)項的規定，若債務人沒有拒絕提出部分破產法條文所要求的追究，則破產管理人(Trustee)將由債務人自行擔任。也就是說，不會有其他任何人介入原有地方自治團體的行政運作。除了來自於州政府的監督之外，地方自治團體可以完全掌控並執行其業務。除非債務人出現了第九二六條第(a)項的情事，拒絕提出如偏頗性債權清償、隱匿財產、詐欺等追究時，破產管理人將改為由法院指派。換句話說，在沒有特殊情況之下，債務人可以如聯邦破產法第十一章中的DIP制度(Debtor in Possession)一樣，由債務人繼續其業務執行⁴⁹。整體而言，因為地方自治團體的特殊行政地位，使其能較其他破產程序債務人享有更為積極之自主權。

(三)債務調整計畫書

依照第九〇一條，美國聯邦破產法第九章的債務調整計畫書準

⁴⁷ 請參照Robert S. Amdursky, *The 1988 Municipal Bankruptcy Amendments: History, Purposes, and Effects*, 22 URB. L. 1 (1990)。

⁴⁸ 請參照例如Pennsylvania Financially Distressed Municipalities Act, 53 Pa Cons Stat Ann § 11701. 221 (Purdon, Supp1992); 以及Richard Emmett, et al., *Coping with Fiscal Distress in Pennsylvania's Local Governments: A Program Evaluation of Act 47*, 121-38 (Penn. State, Department of Public Administration, 1991)。

⁴⁹ 有關DIP制度，請參考拙著，從日本民事再生法的誕生看光輝燦爛的二十一世紀破產法學，中原大學財經法學，10期，2003年6月。

用了美國聯邦破產法第十一章的設計。與美國聯邦破產法第十一章私人企業重整債務調整中的償還計畫書相同，債務調整計畫書一樣是聯邦破產法第九章的核心重點。但不同於聯邦破產法第十一章的是，地方自治團體債務人對計畫書有完整的主導權，且具備向法院提出聲請的專屬權利。該獨有的債務調整計畫書聲請在美國聯邦破產法第九章中是絕對的，而於美國聯邦破產法第十一章對私人企業重整債務調整中的償還計畫書的提出則有時間上的限制⁵⁰。當債務人提出債務調整計畫書，仍必須通過法院的核准。依照美國聯邦破產法，法院核准債務調整計畫書的法條依據主要為第九四三條以及部分的第一一二九條。首先，債務人必須完整公開債務調整計畫書的所有相關訊息給全體債權人並徵求他們的同意⁵¹。然而，不同債權等級之債權人團體可以選擇接受或拒絕該債務調整計畫書⁵²。基本上，權益未受損的債權人團體可斷然推定會同意該計畫書。但權益受損的債權人團體中，若有達到總債權額三分之二的債權人且這些債權人至少一半以上同意的話，則即使是權益將受到減損的債權人仍必須接受債務調整計畫書⁵³。

儘管所有等級債權人都同意了計畫書，該計畫書仍必須依照第九四三條以及第一一二九的相關規定，始能獲得法院的核准。首先，計畫書必須不違反美國聯邦破產法第九章的所有相關規定⁵⁴。第二，計畫書內容所有相關支出皆須詳細揭露且是合理的⁵⁵。第三，計畫書內容不能包含任何法律不允許地方自治團體執行的項

50 詳細法規內容，請相較於United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 941與§ 1121。

51 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901、§ 1125(b)。

52 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901、§ 1126。

53 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901、§ 1126(c)。

54 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 943(b)(1)、(2)。

55 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 943(b)(3)。

目⁵⁶。第四，計畫書還必須得到地方上任何相關法律或決議的承認⁵⁷。第五，計畫書的內容必須是誠實且不違背任何法律⁵⁸。最後，計畫書必須要是可預期的且符合債權人最大利益⁵⁹。

而在美國聯邦破產法第十一章中，若是償還計畫書未得到所有等級債權人團體的同意，也不代表計畫書就此失敗。美國聯邦破產法第十一章的「強迫接受」(Cram Down)原則⁶⁰下，若有一組債權人團體權益受到損害，則必須至少有一組受損害的債權人同意該計畫書⁶¹。如果計畫書援引了強迫接受原則，則該計畫書還必須是公平且尊重反對的債權人團體；另外，計畫書不得不公平的差別對待反對的債權人團體⁶²。而在美國聯邦破產法第九章中，一旦債務調整計畫書通過法院核准，依照美國聯邦破產法第九四四條的規定，地方自治團體之前的債務可獲得免責，或部分將以新的債務方式取代。此外，法院保留監督司法權以確保計畫書可以成功執行⁶³。

在美國聯邦破產法中，計畫書通過與否的決定性重點在於，在債權人反對之下，債務人仍可有自主的空間。換言之，也就是破產法中所謂的「強迫接受原則」。其目的主要是為了使債務人之重整成為可能，而所實施得以讓債務調整計畫書順利獲得通過的方

56 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 943(b)(4)。

57 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 943(6)。

58 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901、§ 1129(a)(3)。

59 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 943(b)(7)。

60 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 1129(b)(1)、(2)。

61 請參照同前註；United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 1129(a)(8)、§1129(a)(10)。

62 請參照同註60。

63 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 945。

法手段。此原則在美國聯邦破產法第九章的執行，使債務人即便是受到部分債權人的反對仍可通過債務調整計畫書。也就是說，當雙方進行債務調整計畫書交涉時，地方自治團體債務人可以不獲得全體債權人的同意而確認計畫書。

實際上，如前文所述，美國聯邦破產法第九章確認債務調整計畫書的規範是冗長且複雜的。雖然如此，強迫接受原則權限卻相對的直接。但是，聯邦破產法第九章與第十一章相同，強迫接受原則的適用都要求至少須有一權利受損的債權人等級團體同意償還計畫書的內容⁶⁴。對擔保債權人而言，這代表他們至少可獲得擔保債權的財產⁶⁵。不過，對於無擔保債權人，其獲得的卻可能相對的減少。在美國聯邦破產法第十一章的規範之下，在私人企業的重整程序裡，拒絕無擔保債權人對於償還計畫書的意見，在強迫接受原則下，等同於股票持有人需要放棄其股票價值一樣，往往公司股東們不願意如此。但對於地方自治團體，因為沒有股東的存在，且官員是因為受到民眾的信賴而獲得管理的權力，所以官員們並不需要獲得股東的同意以保留其行政權力。相對的，官員們卻很有可能因為同意給予無擔保債權人部分的賠償金而得以維持其權力。

更有甚者，地方自治團體甚至可以在取得一擔保債權人同意計畫書之後，完全取消廢棄無擔保債權人的債權。不可諱言，這極有可能在實務上成為犧牲不同等級債權人的惡劣手段⁶⁶，更無疑地，使強迫接受原則成為了無擔保債權人於破產程序中最冷酷的對待。然而，聯邦破產法第九四三條第(b)項第(7)款給予無擔保債權人相

⁶⁴ 請參照同註61。

⁶⁵ 詳細法規內容請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901(a)、§ 1129(b)(2)(A)。

⁶⁶ 請參照Peter E. Meltzer, *Disenfranchising the Dissenting Creditor through Artificial Classification or Artificial Impairment*, 66 AM. BANKR. L.J. 281, 281-282 (1992)。

對的保護依據。該條文規定法院必須判斷債務調整計畫書是可預期的且符合債權人最大利益，始得通過該債務調整計畫書。換句話說，強迫接受原則雖然能促使地方自治團體提出之債務調整計畫書順利通過，但卻容易損及無擔保債權人之利益，而最大利益原則則是無擔保債權人權利的保護依據。

另外值得一提的是，因為地方自治團體的主要收入來源之一是透過稅收取得。因此除了上述核准債務調整計畫書的要件之外，美國聯邦破產法第九四三條第(a)項明文規定，特殊納稅人得反對債務調整計畫書的核准。

(四)進行中雙務契約

事實上，對於部分地方政府而言，其財務危機除了債務的調整之外，尚包含了持續進行中的契約責任。舉例而言，例如：地方自治團體與其員工所訂之契約，常有可能與地方政府財務產生直接的關聯。也就是說，地方自治團體與其警察、清潔員等員工間所訂立的團體協商契約，也有可能成為地方自治團體財務陷入困難的原因之一。然而，在美國聯邦破產法第三六五條的規範之下，破產管理人在法院同意的情況下被賦予了維持或中止進行中契約的權利。進一步言之，依美國聯邦破產法第三六五條的規定，雖然債務人對於違反契約所造成的傷害必須負責任；但因為這些責任通常最後會被視為無擔保債權，也因此並無法真正完全滿足進行中契約之相對人的權利。

美國最高法院在NLRB v. Bildsico & Bildisco一案中，認為團體協商契約仍屬於進行中契約的範圍內。但是，國會在該案後立即有所反應，並馬上限制了美國聯邦破產法第十一章債務人拒絕團體協商契約的權利。也許是因為疏漏，也許是有其目的性，美國國會忽

略將此同樣適用於美國聯邦破產法第九章⁶⁷。因此，不同於私人債務人，地方自治團體債務人除了仍需要為違約負起賠償責任之外，是得以單方面的主動中止團體協商契約⁶⁸。顯而易見的，這無疑成為了美國聯邦破產法第九章債務調整程序的重點優勢之一，而這也是橋港市聲請美國聯邦破產法第九章債務調整程序保護的主要原因⁶⁹。

(五)自動停止

就如同在橋郡一案中所證明的，自動停止實施所獲得的時間以及其他破產保護對於地方自治團體脫離財政危機有極密切的關聯。在橋郡破產案的一開始，橋郡政府希望可以透過自動停止阻止部分擔保債權人進行變賣擔保品的行為⁷⁰。不可諱言，橋郡破產案當然突出了自動停止的重要性，但值得注意的是因為該案件牽扯了橋郡投資基金。基本上，對於一般的地方自治團體，立即的破產程序執行並不如對私人企業或涉及投資基金的地方政府來得具有影響。仔細言之，在正常情形下，地方自治團體的債權人相對於私人企業的債權人有較少的方式可以變賣控制債務人的財產。也就是說，地方自治團體的財產並不得讓債權人自由查封以獲得債權滿足。而其目的即在於，若非如此，則很難想像地方自治團體日常的行政將如何

⁶⁷ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 901(a)。§ 901(a)並未提及 § 1113。

⁶⁸ 請參照W. Richard Fossey & John M. Sedor, *In re Cooper River School District: Collective Bargaining and Chapter 9 Municipal Bankruptcy*, 6 ALASKA L. REV. 133, 142 (1989)。

⁶⁹ 請參照Bridgeport，同註37。

⁷⁰ 請參照County of Orange v. Nomura Securities Int'l, Inc., Adv. No. 94-02480 (Bankr. S. D. Cal)。

在與債權人周旋查封財產的壓力下正常的運作⁷¹。也因此，雖然破產法中的重要概念「自動停止」，在聯邦破產法第九章中同樣具有舉足輕重的地位，但也因為聯邦破產法第九章的唯一適格主體——地方自治團體於法律上與行政上的特殊地位，使其先天上自然而然有了類似自動停止的多一層保護，值得注意。

參、我國最新破產法修正草案中公法人債務清理程序的設計

一、立法背景與目的

我國破產法自民國二十四年實施後，期間雖經歷三度修正，但基本體制與立法體例並未有所變更。在面臨時代的巨大變化，司法院認為有因應修正之必要，因此成立了相關的研修委員會，在經過多次討論與參考國外經驗後，完成了最新的破產法修正草案並已會銜行政院。而其中修法重點之一的公法人債務清理程序，更是為我國破產法開啓了新的一頁，使中央或地方機構以及依法為公法人而遂行公共目的者在面對財務危機瀕臨破產時，不再為破產法中的孤兒，而仍有所規範依循，進行財政之整頓，重新建立財務信用，以更加增進服務公共之效能。

在此次最新破產法修正草案提出之前，我國破產法中並未特別對公法人破產加以規範。一般說來，只要是在民事訴訟法上有當事人能力者⁷²，皆具有破產能力。但過去多數學者認為，公法人雖在民事訴訟法上具有當事人能力，又同時具有公共之目的，並且性質

⁷¹ 請參照Michael W. McConnell & Randal C. Picker，同註11，頁429。

⁷² 民事訴訟法第40條第1項：有權利能力者，有當事人能力。第3項：非法人之團體，設有代表人或管理人者，有當事人能力。

特殊，為避免妨礙其公共機能，實不宜有破產之能力⁷³。又有學者認為，即使公法人出現財務之困難，亦可經由國家財政之運作，對債權人進行公平之清償，並不會出現不能清償之情形，因此，公法人債務的處理是不必要用破產的方式解決的⁷⁴。

而此次新版的破產法修正草案中增訂了規範公法人債務清理程序的第四章，主要是鑒於行政法人法草案通過後，未來公法人種類將逐漸增加的趨勢，且公法人面對無法清償債務的情況也越來越常出現。為遂行最終的公共目的，故增加公法人債務清理程序，使公法人有主動向法院提出債務清理聲請之機會。在新修正的破產法草案當中，不屬於公司或社團型態的部分公營事業也適用第四章公法人債務清理之規定。事實上，關於直轄市、縣、市、鄉、鎮等地方自治團體或其他具公共機能之公法人有無破產之能力，一直以來為國內外破產學界所議論。然而，倘若無法透過稅收增加或上級政府的補助等方式解決此等地方自治團體或公法人因經濟以及其他因素而日益增加的債務困難，則將造成對公共服務的影響，因此司法院破產法修正委員會在參考國外先進立法例後，增加了公法人於破產法中得以依循之債務清理程序⁷⁵。

二、法規內容

司法院最新修正草案第四章一共新增七條條文，本文以下將逐條做進一步討論（修正草案第二〇一條至第二〇七條）：

⁷³ 請參照陳榮宗，破產法，頁40，2001年增訂2版4刷。

⁷⁴ 法人債務清理之其他相關性法規，可見於我國強制執行法第二章第六節第122條之1至第122條之4有關於公法人財產之執行條文當中。

⁷⁵ 請參照許士宦，修正草案要旨及評述，破產法修正研討會，頁6，2003年8月9日。

(一)聲請要件

有關於公法人債務清理程序開始之聲請要件，我國最新破產法修正草案主要規定於第二〇一條當中。依照該條文之規定，得以利用公法人債務清理程序之債務人，限於中央或地方機構及依法為公法人而遂行公共目的者。此外，公營事業除採公司或社團組織者外，其分別隸屬於中央或地方機構者，亦有草案第四章公法人債務清理程序之適用。惟人民團體、金融機構或其他無關人民生活必需之公營事業，性質上同於同類之民營事業，則無限制適用清算及破產程序之必要。依該條文解釋，只有中央或地方機構及依法為公法人而遂行公共目的者，以及分別隸屬於中央或地方機構且不採公司或社團組織之公營事業者，才得以依循第四章公法人債務清理程序，而無適用於清算或破產程序⁷⁶。

除此之外，為了不妨礙公共事務之執行，也只有適格之債務人得以主動為公法人債務清理程序之聲請，其他如債權人或法院皆不得依其債權或職權為非自願性之聲請⁷⁷。另外，因為公法人各有其公共機能，所以其債務清理程序不應與一般自然人或私法人所利用之清算或破產程序相同。且為了避免因財產清算或人格消滅，使自治權與行政行使發生混淆，進而妨礙公共事務進行損及公眾之利益，故債務清理之程序以和解為主⁷⁸。然而，此和解程序又較於其他單純涉及私法人私益之和解程序更為關係公共利益之保護，故應偏重於重建型之和解，與重整程序更為接近⁷⁹。

⁷⁶ 請參照破產法修正草案第201條第1項。

⁷⁷ 請參照破產法修正草案第201條第2項。

⁷⁸ 請參照同註76。

⁷⁹ 請參照許士宦，同註75，頁7。

(二)和解債權

為使公法人債務整理程序之進行更為順利，破產法修正草案第二〇二條明訂有擔保權或優先受償權之債權，非依和解程序不得行使其權利，並排除第二十三條第一項但書之適用。破產法修正草案第二十三條第一項全文為：「和解聲請經許可後，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，其執行於和解程序無礙，經法院許可者，不在此限。」由此可知，破產法修正草案第二十三條第一項為和解程序之自動停止。然而，該條文但書給予了有擔保或有優先權之債權可以例外執行的法條依據。不過這項對待擔保或優先債權的優惠條款，在屬於公法人債務整理的和解程序中，是不適用的。

除此之外，破產法修正草案第二〇三條為顧及對於不同債權人之保障，故明文規定不同債權人之定義。條文第一項對於債務人之債權依法享有優先受償權者，為優先和解債權；其有抵押權、質權或留置權擔保者，為有擔保和解債權；其餘則為普通和解債權。又為了不同債權人之權益，於同條文第二項規定，債權人會議應按前項規定之權利人，分組行使其表決權，其決議應經各組債權總額二分之一以上同意。但對和解方案之可決，須經各組債權總額三分之二以上同意。

(三)法院職權

此外，為加速程序進行並使公法人清理債務順利進行，破產法修正草案第二〇四條規定，和解方案未經債權人會議各組可決時，法院得依公正合理之原則，提出調整方案，命債權人會議於一個月內再行議決；仍未可決者，法院得以裁定決定債務人清理債務辦法。然為了使其債務清理辦法更為周延，故於同條文第二項規定法院得先徵求有關機構與專業人員之意見。此外，因第一項若由法院

裁定決定債務人清理債務辦法，將影響廣大債權人、債務人及其他利害關係人之權益，故於同條文第三項規定宜依公告方式為之。且為避免增加程序費用與拖延程序執行，公告之外，無須送達。

(四)終止和解程序

公法人依和解程序清理債務時，若有影響和解程序進行之情事或和解經債權人會議否決或法院不予認可時，為避免因為難以成立和解，而造成程序之浪費，故於破產法第二〇五條第一項規定下列法院得以依據終止和解程序四款裁量權：1.債務人有第二十五條⁸⁰所訂情事，於法院訊問時，無正當理由不到場或對於其行為不能說明正當理由者；2.債務人無正當理由而不出席債權人會議或不回答詢問者；3.和解經債權人會議否決或法院不予認可者；或4.債務人無誠意進行和解或拒絕與債權人協商者。此外，因為終止和解程序之裁定，宜使債務人之上級機關有所知悉，故於同條文第二項新增送達規定。再者，破產法修正草案第七十五條第二項以及第三項對於裁定應公告，無須送達，且得對終止裁定提出抗告，但不得再抗告之規定，準用於第二〇五條第一項。此規定是因為終止和解程序將影響債權人之權益，故應以公告方式為之，且應給予利害關係人抗告之機會，但為避免拖延程序進行，該抗告以一次為限。

(五)和解財產範圍

公法人自有其公共機能，如其所有之公用財產為推行公務所必

⁸⁰ 請參照破產法修正草案第25條。該條文所訂和解管理人應立即報告法院之情事為：1.隱匿簿冊、文件或財產、或虛報債務；2.拒絕答覆和解管理人之詢問或為虛偽之陳述；3.於業務之管理，有損債權人利益之行為，不受和解管理人之監督或制止；4.阻止和解管理人進入其營業場所或阻止和解管理人檢查業務有關之簿冊、文件及財產。

需或其移轉將違反公共利益，則不宜列入和解財產。此外，因破產法修正草案第二〇一項但書得以依照清算或破產程序者，其公用財產亦不宜列入清算或破產財團，以免妨礙公共事務之進行或造成公益之損失。因此，於破產法修正草案第二〇六條第一項規定債務人所有之公用財產，為推行公務所必須或其移轉違反公共利益者，不屬於和解、清算或破產財團。

除此之外，公法人因清理債務而有處分財產之必要，如係非公用財產或非屬推行公務所必須或其移轉無違反公共利益之公用財產，不宜受國有財產法、土地法或其他法令有關處分公用財產限制。因此，為便利公法人清理債務，破產法修正草案爰定第二〇六條第二項：債務人所有之非公用財產及不屬於前項之公用財產，債務人、清算人或破產管理人為處分者，不受國有財產法、土地法或其他法令有關處分規定之限制。依國有財產法第四條規定，公用財產包括：1.公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產；2.公共用財產：國家直接供公用使用之國有財產；3.事業用財產：國營事業機關使用之財產。但國營事業為公司組織，僅指其股份而言。非公用財產係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。破產法修正草案第二〇六條第二項規定中不屬於前項之公用財產，係指非為推行公務所必需或其移轉不違反公共利益之公用財產而言。

(六)其他規定

因為破產法修正草案中，將公法人債務整理程序以和解程序對待之。故於破產法修正草案第二〇七條闡明，第二章和解之規定，除另有規定外，於公法人債務整理程序之和解準用之。雖然，在草案解釋上說明，有關第二章和解程序之規定，於公法人債務整理章節之和解，其性質相容者，自可準用。本文以為，此條文的設計似

乎和公法人債務整理程序之特殊性與重要性有所不合。對此，本文將於第「肆」部分關於我國破產法修正草案與美國聯邦破產法之比較分析中，再做進一步的詳細討論。

肆、我國公法人債務整理程序與美國聯邦破產法典 地方自治團體債務調整相關規定之探討

美國自一九三七年開始了聯邦破產法層級的地方自治團體債務整理程序，縱然至今聯邦破產法第九章之破產聲請案件相較於其他聯邦破產法之債務整理程序數目偏低，但其債務整理程序執行後產生的影響卻關係更多的人，包括涵蓋一般民眾。也因此，第九章地方自治團體債務調整程序的設計與規劃，多有其特別之處，以達成地方自治團體財務重建與維持公共服務機能之雙重目的。至於我國，直至目前為止，尚未以破產法的角度處理解決公法人所可能遭遇的債務危機。有鑑於我國公法人之種類已朝多方面型態之發展，且其因經濟或其他因素面臨財政破產的機會也相對的提高，因此司法院破產法研究委員會特別於此次最新之破產法修正草案中，新增有關於公法人債務清理程序於第四章，本文對此予以高度肯定。本文至此已於第「貳」部分和第「參」部分分別就美國現行聯邦破產法之地方自治團體與我國破產法修正草案中之公法人債務調整程序做整體論述。接著，本文將進一步就個別主要項目：一、聲請要件；二、法院職權；三、債務人自主權；四、債務調整計畫書等為進一步的綜合分析。

一、聲請要件

首先，從立法的目的而言，美國聯邦破產法第九章與我國破產法修正草案第四章之立法目的相同，除希冀給予債權人公平受償機

會外，更重要的是為了使以公共服務與利益為主的公法人得以在財務危機時獲得喘息空間，進而獲得財務問題之解決。另外，美國聯邦破產法第九章與我國破產法修正草案第四章亦同時考量到地方自治團體或公法人之特殊地位，為避免行政運作因為債權人的任意破產聲請而遭受干擾，所以皆排除非自願性破產，而採自願性破產的設計⁸¹。也就是說，只有適格債務人才有資格進行破產聲請。對此，本文高度贊同。

然而，進一步分析後可以發現，相較於美國第九章地方自治團體債務調整程序，我國公法人債務清理程序在聲請要件上似乎是較不嚴謹的。因為美國聯邦破產法第九章地方自治團體債務調整程序的特殊性，使美國國會在制定相關聲請門檻時考量甚多。美國聯邦破產法第九章限制只有該法條文設計所認定的地方自治團體始得依循第九章聲請破產保護。除此之外，更要求地方自治團體必須：(一)已由州政府特別授權；(二)已實際無清償能力；(三)希望達成償還計畫；或(四)曾於破產前與債權人協商。這些嚴謹的條件無非是為防止地方自治團體不當利用聯邦破產法債務調整程序，而造成法律資源浪費，甚而影響相關民眾之公共權益，同時也是因為地方自治團體之特殊地位，以及法院於破產聲請後較弱司法權能之雙重考量。

反之，我國最新破產法修正草案對相關聲請門檻可以說是較鬆散的。在聲請人的定義方面，美國聯邦破產法第一〇九條第(c)項第(1)款簡單明確規定，得依照第九章聲請破產者為Municipality，字面解釋為地方自治團體，而何謂地方自治團體，美國聯邦破產法第一〇一條進一步解釋為政治分支組織、公立機構或隸屬州政府之部門機構此等州政府以下地方層級之自治團體，此部分在本文第

⁸¹ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 303(a)有關於非自願性破產聲請之限制。

「貳」部分已有探討。

而我國破產法修正草案第二〇一條，對於公法人債務清理程序聲請資格之限制為：中央或地方機構及依法為公法人而遂行公共目的者，以及公營事業除採公司或社團組織者外，其分別隸屬於中央或地方機構者，皆有第四章公法人債務清理程序之適用。換句話說，照字面上的解釋，第一，包含了中央與地方層級的機關只要是為公共之目的，皆得依照破產法修正草案第四章聲請債務清理；其次，我國依法對公法人之界定，按照大法官解釋⁸²，包括國家、地方自治團體⁸³與早為我國法制所承認之其他公法人，即農田水利會⁸⁴皆為公法人，同時，依照行政法人法草案的規劃⁸⁵，未來包括國立大學、公立圖書館及博物館等都有可能被轉型為行政法人，而以上所述皆得聲請第四章債務清理；最後，依照第二〇一條之說明，除了金融機構及與人民生活之必需無關之公營機構外，凡隸屬於中央或地方之公營事業亦適用破產法修正草案第四章聲請債務清理。本文以為，我國破產法修正草案第四章中所規範之適格聲請人遠較美國破產法第九章廣泛，且與我國公法上對公法人之實際界定範圍又有所不同，而破產法修正草案第四章並未有類似美國破產法第九章要求州政府特別授權的規定；另一方面，我國行政法學者對公法人之詮釋本就有爭議之處，而司法實務上亦有對公法人定義認知錯誤之案例⁸⁶，破產法學界在運用公法人此一名詞時，理當應格外注意，此部分本文將於第「伍」部分就公法人一詞作進一步討論。

82 請參照大法官釋字467號解釋。

83 請參照地方制度法第2條與第14條。

84 請參照農田水利會組織通則第1條第2項。

85 請參照朱愛群，行政法人法草案之檢視，國政研究報告，2003年5月4日。

86 請參照吳庚，行政法之理論與實用，頁169-170，2005年8月增訂9版。

再者，除了聲請人適格之要件外，對於聲請人於破產聲請時之財務狀況並未於第四章公法人債務清理中有其他限定。然而，因為破產法修正草案第二〇七條規定第二章之和解法規，除另有規定外，皆可適用之。因此，依照破產法修正草案和解程序相關規範，債務人不能清償債務者，在有破產宣告前，債務人得向法院聲請和解。債務人因財務困難有停業之虞時，亦同⁸⁷。也就是說，只要適格之公法人認為其財務困難且不能清償債務時，即可依此提出公法人債務清理程序。相較於美國聯邦破產法第九章規定地方自治團體需要實際已無清償能力的要件，我國破產法修正草案對此之門檻則為低。此外，除了需要獲得州政府的特別授權是美國聯邦制度的緣故外，其他如債務人需要希望達成償還計畫或曾於破產聲請前與債權人協商的要件，皆不見於我國最新破產法修正草案的版本當中。

本文以為，因為公法人之特殊法律地位，以及其擔負之公共利益與服務責任，雖破產法中對其之債務清理程序已因此而有所特別規定。但不可諱言，一旦公法人進入破產法中之債務清理程序，仍將對其相關民眾造成某程度之影響。當然，美國聯邦政府與法院在美國憲法修正案的限制之下，於地方自治團體聲請破產保護後，擁有的司法權能相對減少，因而有必要嚴格把關聲請要件。雖然，我國並沒有相似之限縮，且最新破產法修正草案對於法院之權能也未多加限制⁸⁸。但本文以為，也因為公法人特殊之法律地位與設置目的，為不使其在依法進行之債務清理程序期間，受到過多來自司法機關的干預，而影響其公共服務利益或運作，有計畫的限縮司法的權力與職能，應有其相當之必要性，值得我國未來設計上予以深入

⁸⁷ 請參照破產法修正草案第7條第1項。因同草案第201條第2項之規定，原債權人得聲請之規定並不適用於此，故省略之。

⁸⁸ 有關法院職權的進一步分析，請參照下一節的討論。

思考。也因此，嚴格的把關公法人進入債務清理程序就成了必要的配套措施。本文以為，唯有透過相互的權能牽制與配合，始能達到完成公法人債務整頓與維護公共利益之雙重目的。

二、法院職權

因為地方自治團體行政地位之特殊性，且為了不涉入州政府對於地方自治團體於行政上監督控制的權力，以及不干預地方自治團體自有判斷日常行政運作的權能，美國聯邦破產法第九章特別於第九〇四條規定，除了在債務人的同意或是因為是計畫書內容之一的情況之外，法院不得干涉地方自治團體的行政或政府執行權能以及如何支配財產、收入或運用任何可以產生收入的財產。雖然，聯邦政府不得干預的原則是導因於美國政府制度為聯邦主義⁸⁹。但本文以為，就行政、司法、立法三權分立原則觀之，原屬於行政權能的地方自治團體，就算其於債務清理期間之自主權非來自於其與生俱來的自治權，司法權之手被允許探入原本獨立運行的地方自治團體之範圍，理應當受到一定程度之規範，始為恰當。

然而，在我國最新的破產法修正草案當中，對於法院職權於公法人債務清理程序期間，似乎未有多加之限制，反倒是有一定的權力可以左右公法人於債務調整期間的作為。例如：雖然破產法修正草案第二〇四條是為了加速公法人債務清理程序之進行，而允許法院得以在和解方案未經債權人會議各組可決時，依公正合理之原則，提出調整方案；甚至，該方案於一個月內未能可決時，法院亦得以裁定決定債務人清理債務辦法。也就是，在此情況之下，法院似乎被授予權力可以干涉公法人如何支配其財產與收入。雖然，於同草案第二〇六條規範了解財產範圍，但本文以為，給予法院職

⁸⁹ 請參照同註48。

權干預清償計畫的內容，似乎有司法權過度涉入行政權之虞，本文不得不主張再加以謹慎考量。此外，雖依草案之設計，法院必須在公平合理原則之下進行，且得徵詢有關機構及專業人員之意見。但不可諱言，公平合理原則之定義有其主觀性之模糊地帶，且徵詢有關機構及專業人員之意見也並非必要條件，因此，無疑是過度擴大了法院之職權，而忽略了公法人的特殊法律與行政地位。本文以為，將法院之職權設計為監督公法人債務清理程序之進行，為較妥適之方法。以免破產法中此特殊破產程序設計，因不當擴張法院職權而影響了三權分立原則。

三、債務人自主權

就如本文於第「貳」部分所說明的，美國聯邦破產法第九〇三條與第九〇四條的雙重規定，特別使美國聯邦破產法第九章有別於其他破產債務整理程序，而完全體現了地方自治團體的行政自主權。針對於美國聯邦破產法第九〇四條對於法院職權的限制，本文已於前文討論。然而，美國聯邦破產法第九章除上述條文使其公法人之債務清理程序與其他私人破產程序不同之外，同法第九〇三條也奠定了地方自治團體於破產期間特別的自主權。基本上，聯邦破產法第九〇三條保留了州政府監督地方自治團體於政治或政府事務上執行範圍的權利。本文以為，此作法無疑是技巧性的將司法職權與行政權力劃分。因此，在明文限制法院不得做任何政治或政府事務監督且將此權利保留於州政府的同時，通常在實務上，州政府會給予地方自治團體自主空間繼續執行其行政運作。所以，除了於美國聯邦破產法第九〇四條限縮法院職權外，同法第九〇三條也間接的再次給予重建中的地方自治團體較其他破產程序之破產人更高的自主權。除此之外，在沒有違反美國聯邦破產法第九二六條第(a)項的情況之下，依照同法第九〇二條之規定解釋，在地方自治團體

的債務調整程序裡，破產管理人的角色仍是由地方自治團體債務人自行擔任。以符合如同第十一章之DIP制度般，使原本就熟悉行政運作的債務人，可以在破產保護之下，儘快恢復財政正常運作，以圖全體民眾之公共利益。

至於我國，除了前文已討論的關於法院職權於公法人債務清理程序中有過度擴張之虞外，對於公法人債務人於債務清理程序期間的自主權，最新破產法修正草案中的相關規定也使其較弱於美國之地方自治團體。因為，雖然在最新破產法修正草案第四章沒有限制公法人債務人自主權的相關條文，但依照同草案第二〇七條的規定，在沒有另外規定的情況之下，同法第二章和解程序之設計是準用於第四章公法人債務清理程序的。也因為如此，在有第二章和解程序中和解管理人之設立時，將使得監督公法人之權能完全由法院主導。雖然，破產法修正草案第十八條規定，和解債務人得繼續其業務，但必須受到和解管理人之監督。此外，同草案第十六條亦規定和解管理人乃受法院之監督。甚至，原條文和解債務人繼續其業務之條文，也於此次破產法草案中改為和解債務人得繼續其業務⁹⁰。此作法無疑更為擴張和解管理人之權力，而間接影響法院職權與債務人自主權之平衡，因此第二章和解程序的相關設計在第四章的準用與否，本文以為，須非常小心為之。

本文以為，權力是需要互相牽制抗衡，尤其是在公法人債務清理程序當中。因為，其影響的不只是個人財務重建與否，也不是單一公司的存在與否，而是攸關為數更多的利害關係人，甚而是直接的公共利益⁹¹。本文必須說明的是，對於和解管理人與法院的適當

⁹⁰ 請參照破產法第14條、破產法修正草案第18條。

⁹¹ 公法人債務危機所影響的公共利益相較於私人債務危機所影響的更為直接。這是因為公法人瀕臨破產將影響到正常的行政運作，而可能直接使公眾權益受

監督，本文持正面的肯定。但同時，本文也以為，賦予具有特殊法律與行政地位的公法人適度的自主權也是有其必要性。畢竟，行政的運作與管理並不同於一般的企業與私人財務，其業務的執行困難度，可能非律師、會計師或一般自然人法人可以立即擔任與瞭解。美國聯邦破產法第九章採取明文限縮法院職權以及維持州政府對其下地方自治團體的行政監控權的作法，本文以為是較為恰當之考量方向之一。一方面，美國聯邦破產法並未完全削減法院的職權；另一方面也設計州政府的監督使地方自治團體沒有掌握完整的自主權。但在同時交叉權力平衡之下，使地方自治團體得以在行政運作上保有原有的主要自主權力，以防止司法權的過度干預。本文以為，此作法似乎可在我國未來的破產法修正中作為參考之方向⁹²。

四、債務調整計畫書

對於美國聯邦破產法第九章的債務人而言，最終的目的無非是與債權人取得協議完成債務調整之計畫。通常，典型的調整計畫不外乎延長債務到期日、降低利息或者債權本金。一般而言，複雜的協調也是為了希望取得法院核准債務調整計畫書。然而，獲得多數債權人同意且經過法院核准的債務調整計畫書是可以約束不贊成的少數債權人⁹³。雖然，美國聯邦破產法對於法院如何核准通過債務人的債務調整計畫書有眾多要件，不過最特別的必要條件即是債務

損。私人的破產對於公共利益的影響相對就較為間接。例如：私人企業的破產所影響的是部分民眾的生計以及後續的經濟影響；而自然人破產則可能引發消費者心理層面等社會問題負擔。

⁹² 在此次破產法修正草案中規定關於終止和解程序應送達公法人債務人之上級機關，除此之外，公法人上級機關於公法人債務清理程序中就無其他相關的權力設計及參與規定。本文以為，似有再考量之空間。

⁹³ 請參照同註53。

調整計畫書必須是以誠實為出發點。此外，為順利完成債務整頓，所有權益受損等級債權人皆必須在「Cram Down」原則下接受債務調整計畫書⁹⁴。並且，債務調整計畫書也必須是為了所有債權人的最大利益。但無論以何種方式獲得法院的核准，美國聯邦破產法下的債務調整計畫，都是由債務人負責擬定並與債權人經過協商與債權人表決同意之後所產出。法院對於債務調整計畫書的影響只限於依照美國聯邦破產法相關規定決定是否核准通過而已。

然而，依照我國最新破產法修正草案新增的第四章公法人債務清理程序看來，除了第二章和解程序所要求的債權人會議表決同意門檻規定外，倘若未經可決時，則可由法院代為擬定和解方案，以期債務清理程序之順利進行。如同本文前述有關於法院職權的分析中探討的，此作法似乎給予法院過多職權空間，是否確實可行有待時間檢驗。除此之外，因為我國最新破產法修正草案中對待公法人債務清理程序是採用和解方式進行。相較於美國聯邦破產法對於地方自治團體債務人與債權人們協商之債務調整計畫書的多項明文規定，我國最新破產法修正草案中對於和解方案之內容規範並未多有著墨，只有我國破產法修正草案第九條規定債務人於提出和解聲請時，應附具擬與債權人和解之方案。另外，也只有於同草案第四十條規定若和解有下列情形之一者，法院應不予認可：(一)債權人會議可決之和解條件對不同意或未出席之債權人不利益者；(二)和解之內容或程序違背法律規定而不能補正者；(三)以不正當方法使和解成立者。其他，最多也是於新增之第四章公法人債務清理程序中，再加上為使債務整理程序加速進行之允許法院介入裁定和解方案的設計。也就是說，我國破產法修正草案中關於公法人債務調整計畫書的規範較少於美國聯邦破產法的相關要求，有無值得再加考量之空

⁹⁴ 請參照同註60、61。

間，頗值思量。

相較於美國聯邦破產法第九章適用第十一章重整所採取的強迫接受原則，以促進地方自治團體債務調整程序的順利進行；我國最新破產法修正草案除了先前所提的法院職權介入部分外，在草案第三十六條第二項規定，有擔保或有優先權之債權人同意和解方案者，其人數及債權額數應併入同條文第一項有關決議總額之計算。詳言之，破產法修正草案第三十六條第一項規定，債權人會議為和解之決議時，應有出席債權人過半數之同意，而其所代表之債權額，並應占已申報無擔保及無優先權總債權額三分之二以上。也就是說，因為有擔保或有優先權之債權人，原則上並不受和解之影響。倘若彼等願意讓步，例如同意延期清償，並同意和解方案者，對於和解方案的確定有絕對之關係。破產法修正草案認為為了兼顧彼等權益，有擔保或有優先權之債權人如同意和解方案者，宜參與決議，且其人數及債權額數應併入前項計算，且此作法有助於和解成立。相對的，若是有擔保或有優先權之債權人不同意和解方案，其人數及債權額如併入前項計算，則不易成立和解，與立法本意相違背，故其人數及債權額不宜併入前項計算⁹⁵。

本文以為，雖然美國聯邦破產法與我國破產法修正草案皆希冀透過法條的特殊規範可以加速公法人債務清理程序的進行，但兩者在實質上卻有一定程度之不同。最大之不同即在於美國聯邦破產法並沒有擴張法院的職權，使其可以因為要促成債務整理計畫書之通過，而被授權介入計畫書的規劃設計。此外，美國聯邦破產法所採取的強迫接受原則，是強制性的要求所有債權人接受債務調整計畫書，所以必須在執行之前，確認是否所有債權人都受到相對公平且公正的對待，尤其是持反對意見的債權人等級族群。也就是說，在

⁹⁵ 請參照破產法修正草案第36條第1、2項條文與相關解釋。

美國聯邦破產法的規定之下，並沒有明文規定哪一等級的債權人團體因其在權益受損下仍不願意接受計畫書，就有強迫接受原則之適用。然而，我國最新破產法修正草案則在第三十六條第二項特別明文規定當有擔保或有優先權之債權人同意和解方案者，其人數及債權額就得以併入可決債權額之計算。本文以為，此作法在出發點上，雖可加速和解方案之可決，但和權益受損的其他債權人團體利益保護似無直接關係。再者，雖然該修法條文立法解釋中有提到如彼等願意讓步，但並未於條文中有此等說法，而只有若該等同意和解方案者即屬之。則當和解方案之內容是假設有利於有擔保或有優先權之債權人時，此條文之設計反而更有可能造成其他等級債權人團體之權益受損，實值得加以深入考量。

伍、我國公法人債務清理程序的特殊問題

在綜合討論美國聯邦破產法第九章與我國最新破產法修正草案第四章之後，本章將進一步檢視我國公法人債務清理程序設計上的妥適性與特殊問題。

美國加州政府宣布破產一案已打破地方政府不會破產的迷思，同時也讓民眾開始思考台灣各級政府有無可能發生和加州政府一樣的財務危機⁹⁶？更重要的問題是，如果政府機關發生財務危機，破產法修正草案第四章是否能在我國當今實務上提供一套完善的解決程序？

總括先前對美國破產法第九章與我國破產法修正草案第四章的討論，本部分計畫就這個問題總結從兩個不同層次探討：第一，從公法人的認定這個層面來看，第二〇一條對適格聲請人的規定在實

⁹⁶ 請參閱「如果有一天政府破產」，中國時報，A15版，2003年7月3日。

務上是否合宜？其次，從公法人此法律主體這一層面來看，我國破產法修正草案第四章是以破產和解的設計為主，就我國目前的整體破產法制而言，破產法上僅有破產和解與破產清算兩種主要制度之設計。至於重整，則是規定在公司法上。就自然人以及私法人而言，可就適合的程序自行選擇。此時，公法人是否應享有同樣多重程序選擇之可能性？此亦是值得討論的重點。

首先，由公法人的實務認定這個層面看來，第二〇一條規定「債務人為中央或地方機關或依法為公法人者，其債務之清理，得聲請和解，不適用本法所訂清算及破產程序。但法律有特別規定，或債務人為金融機構或其他無關人民生活必需之公用事業者，不在此限」，在實務應用上，本文認為有三點矛盾之處。第一，破產法修正草案第四章名為公法人債務清理，顧名思義為我國公法人債務清理所依據之篇章，然第二〇一條中之適格聲請人，除依法為公法人者外，尚包含中央與地方機關，蓋依照我國行政法學的解釋，國家、地方自治團體等為公法組織，而附屬於此等團體之組織亦為公法組織，但公法組織並不一定必然具備公法人資格，國家、地方自治團體雖為公法人，但例如屬於行政組織中之各級中央或地方機關即非公法人⁹⁷，也就是說，第二〇一條中實際聲請人之範圍遠較公法人廣泛，此即章節名詞運用上與實際內容上的矛盾處，若依照章節標題來看，第四章公法人債務清理極易造成誤解，以為只有公法人才得依照該章進行債務清理，但實際條文內容卻涵蓋非公法人之團體，本文以為這是值得注意的地方。

其次是所屬管轄法院的矛盾。簡單說來，現行破產法第一章總則第二條規定，和解及破產事件，專屬債務人或破產人住所地之地方法院管轄，而由於破產法修正草案第四章中並未有對公法人債務

⁹⁷ 請參照吳庚，同註86，頁169-170。

清理程序所屬法院的相關規定，本文推論應適用破產法第二條之規定由地方法院管轄；然而，實務上有關公法人之相關訴訟案件，則多屬於高等或最高行政法院管轄，此形成所屬管轄法院上的矛盾，其所衍生的問題包括審理破產案件的地方法院職權是否過大，以及相對的依法律成立之公法人聲請破產，卻由地方法院監督其債務清理，此皆為本文所認為應多加探討的地方。

最後，本文認為破產法修正草案第二〇一條之但書與公法人債務清理程序的目的間存在另一矛盾，其理由如下：按照我國行政法學者的解釋，各級政府機關為國家所設置之組織，是不具公法人資格的⁹⁸，但實務上各級政府機關仍是屬於中央機關，理當可以依照第二〇一條的規定被列為第四章債務清理的適格聲請人。但第二〇一條同時設下但書，規定若法律有特別規定或債務人為金融機構或其他無關人民生活必備之公共事業者不在此限。本文以為，此但書可能有兩種解讀方式：其一，法律有特別規定或債務人為金融機構或其他無關人民生活必備之公共事業不受第四章公法人不適用清算及破產程序之限制，應依循清算或破產程序；其二，法律有特別規定或債務人為金融機構或其他無關人民生活必備之公共事業不受第四章公法人得向法院聲請和解之規定限制，而得選擇聲請第四章和解或是清算與破產程序。就此，本文認為若採第一種解讀方式，則表示舉凡法律有特別規定之機構、金融機構或無關人民生活必備之公共事業都被第四章公法人債務清理排除在外，而適用一般之清算或破產程序。這意味著債務人所有為推行公共機能之公有財產，將不受到破產法修正草案第二〇六條的保護⁹⁹，而可能有妨礙公共事

⁹⁸ 請參照同前註。

⁹⁹ 破產法修正草案第206條規定，債務人所有之公用財產，為推行公務所必需或其移轉違反公共利益者，不屬於和解、清算或破產財團。債務人所有之非公用

務之進行與所害公共利益之危險。

以中央健保局為例，中央健保局為衛生署的附屬機關，為營利之公營事業，其組織若依照中央健保局組織條例第二十七條之規定為比照公營金融保險機構，若中央健保局被歸類屬於公營事業中之金融機構，則依照本文先前的討論，將有可能不適用第四章公法人破產程序。按照這樣的邏輯看來，中央健保局可能是第四章公法人債務清理排除在外之金融機構，不適用公法人債務清理程序，而得聲請清算或破產程序。換言之，一旦財務發生困難，中央健保局將遭遇私法人一樣的破產選擇，包括美國破產法第九章與我國破產法修正草案第四章所刻意排除之由債權人聲請非自願性破產，以及與一般私法人一樣所有財產由破產財團支配的遭遇等等，都將有可能大大影響公眾的權益，似乎與破產法修正草案中增訂公法人債務清理一章維護公共服務之目的相違背，此為本文呼籲需特別注意的地方。

綜上所述，本文認為，現階段的破產法修正草案第二〇一條的設計於未來實務運用上將會造成很大的困擾，必須進一步就適格聲請人在文字上加以釐清。本文認為，若是將範圍縮小至為公共服務而成立之地方團體，如美國破產法第九章所規定的地方自治團體，可以清楚以中央與地方作為資格劃分，但又不免縮減了新增第四章的立意；其次，若是將範圍擴大至凡是為公共服務而設立之政府機關，如此可以使任何需要財務整頓的政府機關進行債務重整，然而，由破產法院主導包括中央層級機關的債務清理程序，如同本文於先前所討論的，將會產生法院職權過大的情況，仍需要斟酌。因此，本文主張，較理想方式是採取列舉方式，或是參考美國聯邦破

財產及不屬於前項之公用財產，債務人、清算人或破產管理人為處分者，不受國有財產法、土地法或其他法令有關處分規定之限制。

產法第九章的特別授權，似乎為較安全的方法。其中，所謂列舉即是在第二〇一條中以但書方式直接列出不適格之組織單位，或是在第二〇一條但書「但法律有特別規定，或債務人為金融機構或其他無關人民生活必需之公用事業者，不在此限」之後，舉出例外之適格單位。然而為避免因適格或不適格單位之增減而必須修改條文內容，本文認為折衷的做法是在各機關組織之基本法中即註明該機關是否得適用破產法修正草案第四章之公法人債務清理程序；或者是直接授予司法院定期審查的權利，由司法院負責定期審查並公布破產法修正草案第四章的適格或不適格之聲請單位，此為本文對第二〇一條的具體建議。

另一方面，從法律主體這個層次來看，美國聯邦破產法第九章提供法律上適格的行政機關一個可以重新整理債務的機制。此對於一般美國民眾與破產法學界而言，皆屬破產法中極為特殊的程序，在設計上，特別允許政府機關在處理債務問題的同時，仍可以持續性的提供對於一般民眾所應擔負責任的公共服務。整體而言，美國聯邦破產法第九章背後的立法意旨與同法中第十一章有關於非政府機構的重整程序一樣，是為了使債務人得以在遭受債務催討時，獲得足夠的喘息空間以取得向全體債權人提出可行性償還計畫的機會。但是，仍值得謹記在心的是，美國聯邦破產法中對於地方自治團體債務重整的程序還是與對於一般自然人、合夥、私人公司企業的重整程序在實質上有很大的不同。也因此，美國破產學者認為，事實上使用「破產」用語於美國聯邦破產法第九章債務整理程序是弔詭的¹⁰⁰。這是因為公法人的存在有其公共之特殊用途，故不似私人企業可以在經歷財務危機，判斷無重生可能時，即可以破產清算的方式結束該私法人的法律生命。倘若是公法人如同私法人一

¹⁰⁰ 請參照David S. Kupetz，同註4，頁19。

般，因其法人的法律地位，而得以在破產程序後，特別是以清算程序處理時，解散並消滅其法人主體，則其影響將可能涵蓋為數不少的相關民眾。因此，一直以來，無論是存在已有相當歷史的美國聯邦破產法第九章地方自治團體，抑或是還處於首次立法階段的我國最新破產法修正草案第四章公法人債務清理程序，皆非以破產清算的方式對待，而是以債務整頓之和解或重整程序處理之。

本文對此作法表示贊同。但在此一同時，本文希冀可以提出兩個不同面向來討論此議題，以供各界之參考。首先，總的來說，法律主體分為自然人與法人，而法人又依其設置目的而分為公法人與私法人。理論上，法人為自然人以外，由法律所創設的權利義務主體，並由法律賦予權利能力以便於組織活動，針對法律主體之消滅，於法律上，我國民法第六條規定人之權利能力因死亡而結束。然而，破產解散則會造成法人人格之消滅。如前所述，因為公法人的設置為國家法律賦予目的之結果，負有實行其目的之義務，故法律上無解散之自由¹⁰¹，從而即使在破產法領域，對待公法人面臨破產，現仍是避免採用破產清算的方式，因為一旦採取破產清算則將導致公法人的解散而使其法律人格消滅。

但若換個角度來看，就因為公法人於法律上之特殊地位，本文以為，若將其以自然人的方式加以對待，邏輯上似亦為可行。在上述破產清算將導致公法人法律人格消滅的思維之下，無論公法人因何種理由面臨財務危機而瀕臨破產，法律對其處理方式，仍是採取維護其法律生命，而不得有破產解散情形出現。但即使公法人在法律上無解散的自由，此並不表示公法人不可以用清算的方式進行債務整理。進一步言之，因為自然人或私法人在破產法中皆可自由選擇採取循序漸進型的和解、重整程序（此指公司法上的重整），抑

¹⁰¹ 請參照林紀東，行政法，頁187-190，1994年修訂再版。

或是一次解決的清算破產程序，身為法律上的權利義務主體之一的公法人，似乎也應享有同樣的權利。本文的想法是，如果將公法人獨立為一特殊法律權利主體，使其可以選擇以破產清算或和解重整的方式解決債務問題，但允許其在選擇破產清算方式時不會因此而導致解散而法律人格消滅。也就是說，就如同自然人聲請破產清算後，生命仍持續存在一樣。如此一來，公法人可依其現有之法律所允許的可支配財產，一次與債權人等解決其債務困難，而同時仍夠繼續於公共事務之執行。本文以為，此雖為較為躍進之提議，但亦不失為一可深入研究探討之方向。

此外，我國最新破產法修正草案中所新增的公法人債務清理程序雖有受到美國聯邦破產法第九章之影響，但在選擇債務整理程序上仍有顯著不同。仔細言之，就美國聯邦破產法第九章之公法人債務整頓程序而言，其所蘊含的法規內容，較偏重於同法第十一章的私法人重整債務清理程序。而部分的原因，也是因為美國聯邦破產法現今已全然將重整機制取代和解機制之故。反觀我國，因為現行之破產法典，對於債務人之債務清理程序，除傳統之清算程序外，名稱與法規內涵仍尚保留著自一八八三年起由比利時以法律所制定之破產和解制度。而對於近代受到各國破產法典所重視的重整程序則另外專則於公司法中，且目前只適用於公開發行股份有限公司之債務整頓¹⁰²。也因此，儘管新修增之公法人債務清理程序之立法

¹⁰² 我國經建會有鑒於現有的企業重整制度與破產法分別制定於兩個不同法典中，且各自為經濟部與司法院所主管，為使同屬解決企業債務整頓之程序得以規範於同一法典中，而使其在法律上更具整體性，故邀請相關司法院、財經部會、學者專家及工商團體代表進行研商討論，並決定進行委託設計「企業重整破產法」（草案）。本文相信，這無疑將對我國企業重整及破產相關法制帶來新的變革，值得肯定。但以另訂新法針對特定主體而非全面性的重新審視整體破產法典的方式進行，本文以為，未來有值得再深入討論的空

緣由有部分受到美國聯邦破產法第九章公法人債務整理設計之啓發，其核心內容與準用法條則仍為和解債務清理之方式。換句話說，這可謂是我國最新破產法修正草案與美國聯邦破產法對待公法人債務清理之最大不同點。

整體而言，直至目前，美國破產法制系統乃著重於維持經濟的進步與穩定，而非只單純著眼於檢討經濟的失敗面。所以，當美國國會於一九七八年通過現行聯邦破產法至今，該法即一直以積極的方式持續不斷幫助美國許多不幸陷入財務危機家庭、農場、企業甚至公法人等從經濟困頓中解脫，並同時協助債權人等得以獲得公平的獲償機會。但不可避免的，儘管破產制度設計的相當嚴謹，卻仍有部分的法規是在實務運用上被發現並未臻完善，而尚存有改進之空間。也因此，美國全國破產檢討委員會（the National Bankruptcy Review Commission, NBRC）即持續性的致力於填補此等缺失。而一九九七年由該委員會所提出的破產法整體性建議報告書（1997 Final Report），也就是在此精神下所提出的。

其中，對於公法人債務清理程序之建議，該委員會也因為本文前所述之著名美國橘郡政府破產案件有所感而提出六點建議。這六點針對美國聯邦破產法第九章公法人債務清理程序之建議分別為：一、新增適用部分證券契約清算條款；二、第九章之自願聲請為救濟令（Order for Relief），就如同其他破產章節之自願聲請；三、地方政府或公法人有資格進入債權人委員會；四、破產法官應被指定主持第九章案件就如美國聯邦破產法其他章節；五、應同樣保護債務人地方政府之非屬當地居民的員工；六、修改並提供買賣於市

間。相關新聞，請參照，「企業重整破產法」（草案）3月底出爐，經建會法協中心新聞稿，2005年2月3日。

政公債市場中的各式免稅債權債務契約¹⁰³。

由此可見，雖然依照本文前文所述，現有的美國聯邦破產法第九章因其主體——公法人於破產法中之特殊地位而使其債務整理程序有別於其他章節。但由全國破產檢討委員會報告書中的建議看來，委員們似乎也因為實務案件的啟發而認為將整體聯邦破產法典的一致精神貫穿美國聯邦破產法是有其必要性。因此，在建議書中處處可見相異之中儘量求其共同點之構思。例如：因為自願聲請於其他破產章節中乃自動被視為救濟令，因此，第九章就無須在第九二一條第(d)款特別強調若聲請沒有第九二一條第(c)款的情形則可視為救濟令¹⁰⁴。此外，與破產聲請人有債權關係的其他地方自治團體或公法人等也應當有機會進入債權人委員會當中，而不能因其特殊法律地位而有所差別待遇。另外，委員們也希望於第九章案件中之破產法官也應與其他章破產案件相同，需要全程監督案件的發展。對此，無疑可說是法院職權與地方政府自治權能的另一新的權力抗衡機制的想法。從這些由全國破產檢討委員會所提出的建議中，我們並無法馬上直言未來美國聯邦破產法第九章公法人債務清理程序的走向將更趨嚴謹或寬鬆，但可以確定的是，美國聯邦破產法的確一直致力於債務糾紛相關人等之真正權利平衡。除此之外，由委員會之報告書中似乎可見對於公法人於破產法債務清理程序中之相關規定，有將其視作與其他法律主體更趨一致之現象。

而本文在此所提出的使公法人債務人可以適用於聲請破產清算的程序，也是基於相似的思考模式。其實，無論是我國最新破產法

¹⁰³ 請參照National Bankruptcy Review Commission, *Bankruptcy: The Next Twenty Years*, National Bankruptcy Review Commission Final Report, Oct. 20, 983-1006 (1997)。

¹⁰⁴ 請參照United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. § 921(d)、§ 921(c)。美國聯邦破產法第921條第(c)款授予法院駁回(1)缺乏誠信以及(2)沒有符合美國聯邦破產法規定的第九章破產聲請。

修正草案中對於公法人債務清理程序所採取的和解制度，抑或是美國聯邦破產法第九章所運用的類似第十一章之重整制度，都是為了在債權債務糾紛中，使債務人得以持續其經濟或原有之活動與運作，並讓債權人們可以獲得公正的債權獲償。本文以為，這個精神也必須貫穿於各國之破產法典。即使採用之債務解決方式有所不同，但其共同的理念與目標卻有其一致性。也因此，本文以為，公法人債務清理程序的意義何在？事實上，並未與其他法律人格的債務人有所不同，其內在基本精神與立法的意義應是一樣的。所以本文大膽所提出的破產清算程序的考慮適用，無論是和重整或和解設計，只是執行的方式不同，若有完善的配套措施，應不失為一可深入考慮之方向。

當然，本文也認為，公法人或地方自治團體本身特有的公共服務義務與政治自主權是不容忽視的。另外，法院司法職權的適當介入也有其重要性。所以無論採取何種債權債務解決方式，都必須審慎考慮到兩者間之平衡。然而，依照本文於前述部分所分析探討的，美國聯邦破產法第九章之相關設計規範，似乎在嚴謹度與權力抗衡上較我國最新破產法修正草案中的公法人債務清理程序更為完善。本文以為，此也是美國聯邦破產法第九章在歷經多年立法與實際處理應用公法人案件經驗後修正之寶貴參考經驗，值得我國未來破產法典於公法人債務清理程序設計上引為借鏡。

陸、結 論

最後，總體而言，我國此次最新破產法修正草案，在許許多多面向上都有重要性的突破。其中，有關於公法人債務清理程序之新增制定更無疑是我國破產法史上的一大躍進，實值得各界之最高度肯定。針對此一新興之破產法上債務清理程序，本文希冀可以透過

討論當今位居於世界破產法學領導潮流之美國聯邦破產法典第九章的相關設計，為我國未來的破產法典提供一些不同的觀點角度。

不可諱言，公法人或地方自治團體自有其獨特的法律與政治地位，如何有效維持公法人或地方自治團體的獨立運作，且同時及時妥善的處理其所產生的財務危機，將是公法人債務清理程序永遠的課題，值得我輩破產法學者一直持續的關注追求解答。本文的發表，如果能對這塊美麗天地的鑽研有絲絲助益，則余願已足。

參考文獻

一、中 文

1. 朱愛群，行政法人法草案之檢視，國政研究報告，2003年5月4日。
2. 吳庚，行政法之理論與實用，2005年8月增訂9版。
3. 林紀東，行政法，1994年修訂再版。
4. 許世宦，修正草案要旨及評述，破產法修正研討會，2003年8月9日。
5. 陳榮宗，破產法，2001年增訂2版4刷。
6. 鄭有為，從日本民事再生法的誕生看光輝燦爛的二十一世紀破產法學，中原大學財經法學，10期，2003年6月。

二、英 文

1. Amdursky, Robert S., *The 1988 Municipal Bankruptcy Amendments: History, Purposes, and Effects*, 22 URB. L. 1 (1990).
2. Brown, Dorothy A., *Fiscal Distress and Politics: The Bankruptcy Filing of Bridgeport as a Case Study in Reclaiming Local Sovereignty*, 11 BANKR. DEV. J. 625 (1994-1995).
3. Emmett, Richard et al., *Coping with Fiscal Distress in Pennsylvania's Local Governments: A Program Evaluation of Act 47*, Penn. State, Department of Public Administration (1991).
4. Fossey, W. Richard & Sedor, John M., *In re Cooper River School District: Collective Bargaining and Chapter 9 Municipal Bankruptcy*, 6 ALASKA L. REV. 133 (1989).
5. Freyberg, Daniel J., *Municipal Bankruptcy and Express State Authorization to be a Chapter 9 Debtor: Current State Approaches to Municipal Insolvency—And What Will States Do Now?* 23 OHIO N.U. L. REV. 1001 (1997).

6. Kupetz, David S., *Municipal Debt Adjustment—A Look at Chapter 9 Allowed Orange County to Provide Essential Services While Undergoing Debt Restructuring*, 42 FEDERAL LAWYER 18 (May 1995).
7. Liebowitz, Ephriam K., *Municipal Bankruptcy under the Code*, N.Y. L.J. (June 17, 1982).
8. McConnell, Michael W. & Picker, Randal C., *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction To Municipal Bankruptcy*, 60 U. CHI. L. REV. 425 (1993).
9. Meltzer, Peter E., *Disenfranchising the Dissenting Creditor through Artificial Classification or Artificial Impairment*, 66 AM. BANKR. L.J. 281 (1992).
10. Mittermeier, Janice., *Strategic Plan Aids Fiscal Recovery*, AMERICAN CITY & COUNTRY (Sept. 1, 1998).
11. National Bankruptcy Review Commission, *Bankruptcy: The Next Twenty Years*, National Bankruptcy Review Commission Final Report (Oct. 20, 1997).

The Financial Restructuring of Public Agencies from the View of Bankruptcy

Yu-Wei Cheng*

Abstract

Public agencies, like general consumers and private enterprises, are vulnerable to financial risks, which could affect their ability to fulfill their missions to serve the public. Therefore, public agencies should not be treated as individuals or private sector agencies when it comes to financial restructuring or bankruptcy. In other words, the purpose of the financial restructuring of public agencies is to provide them with protection from their creditors as they continue their operations and develop plans to recover from their financial difficulties. By examining the famous Orange County bankruptcy case, this article first introduces and analyzes Chapter Nine, Adjustment of Debts of a Municipality, of the United States Bankruptcy Code. Then, Chapter Four, Debt Resolution of Public Agencies, of Taiwan's latest Bankruptcy Law Amend-

*

Yu-Wei Cheng is an assistant professor at the Graduate Institute of Industrial Economics of National Central University and has authored a number of articles in the area of bankruptcy law. He holds an S.J.D degree from the Law School of the University of Pennsylvania. He previously held the position of visiting scholar at the Graduate Institute of Comparative Law, Waseda University, in Tokyo.

Received: January 10, 2005; accepted: May 2, 2005

ment Draft is subjected to analysis.

This article further compares Chapter Nine, Adjustment of Debts of a Municipality, of the United States Bankruptcy Code to Chapter Four, Debt Resolution of Public Agencies of Taiwan's latest Bankruptcy Law Amendment Draft for details as needed. In its conclusion, this article suggests a comprehensive pattern for the future development of bankruptcy plan for public agencies in Taiwan.

Keywords: Public Agency, Municipality, Financial Reconstructing, Debt Resolution, Debt Adjustment, Bankruptcy, Bankruptcy Code