

東 海 大 學
法 律 學 系 研 究 所
碩 士 論 文

指導教授：梁松雄 博士／石佳立 博士

我國鄉鎮市調解制度
與中國人民調解制度之比較研究

A Comparative Study of Taiwan's Township and Cities Judicial Mediation
System with China's People Mediation System

研究生：陳逸紋 撰

中 華 民 國 1 0 1 年 5 月

碩士學位考試委員會審定書

東海大學法律學研究所

碩士班研究生 陳逸紋 君所提之論文：

我國強領事調解制度與中國人民調解制度之比較研究

經本委員會審查並舉行口試，認為符合
碩士學位標準。

考試委員簽名處

郭振義

陳治華

梁林龍

石佳立

101年 5月 26日

提要

本文主要著重在我國鄉鎮市調解制度與中國大陸人民調解制度之研究以及比較，並從民事訴訟法之角度出發，探討鄉鎮市調解及人民調解與民事訴訟法之關係。最末，依筆者從事鄉鎮市調解工作之實務經驗、對鄉鎮市調解制度之觀察及就現行鄉鎮市調解條例之規定，提出諸多問題進行討論，期能提供些許改進現行制度之建議。

本文共分為四部分：第一部分，主要係針對美國、德國、日本、中國大陸及我國現行訴訟外紛爭解決制度作簡介，並參照外國立法例，對我國現行制度可能之改進方向提出建議。第二部分，主要在介紹我國鄉鎮市調解制度與中國人民調解制度，從中國古代調解制度之源起談起，就鄉鎮市調解制度及中國人民調解制度之沿革及現行運作制度為詳細之介紹，並嘗試就兩制度間之異同進行比較及分析。第三部分，從民事訴訟法之角度出發，對我國鄉鎮市調解制度與中國人民調解制度，於民事訴訟法上之定位及程序性質進行探討，並就訴訟外紛爭解決制度中最為重要之效力問題進行討論，分別探討鄉鎮市調解之法院核定行為之性質及其效力，以及人民調解協議之司法確認之性質及其效力等重要問題，並就兩者現行制度下之司法審查模式之相關規定以圖表方式作比較。第四部分，提出現制下鄉鎮市調解制度之諸多問題：包括調解委員會之組織定位不明、現制缺乏一部統一之調解人模範法以為規範、鄉鎮市調解委員素質參差不齊、調解委員會職員法律素養不足、調解制度監督機制之缺失、實務上未確實進行鄉鎮市調解程序等便宜行事之怪象、鄉鎮市調解條例規定之闕漏(諸如調解聲請撤回時點之限制、法院移付鄉鎮市調解案件是否限於已繫屬法院之案件等)、鄉鎮市調解條例條文修正建議以及中國人民調解制度可供我國借鑑之處等，並提出建議及解決方法，以供主管機關作為改

善現行制度之參考，冀能真正落實鄉鎮市調解制度保障人民權利與定紛止爭之目的。



目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 問題之所在.....	2
第二節 研究方法.....	3
第三節 研究範圍.....	4
第二章 美、日、德、中國大陸及台灣之現行訴訟外紛爭解決制度之發展概況.....	5
第一節 美國.....	5
第一項 Alternative Dispute Resolution(ADR)之起源與簡介.....	5
第二項 ADR 之形式.....	7
第一款 談判 (Negotiation).....	7
第二款 調解(Mediation).....	8
第三款 仲裁 (Arbitration).....	9
第四款 租用法官(Rent-A-Judge).....	11
第五款 法院系統之紛爭解決機制 (Dispute Resolution in the Court System).....	12
第六款 混合性糾紛解決程序 (Hybrid Dispute Resolution Procedures).....	14
第七款 小結.....	16
第二節 德國.....	17
第一項 仲裁.....	17
第二項 調解.....	18
第三項 律師和解.....	19
第四項 中介人(Schiedsfrau/Schiedsmann).....	20
第五項 漢堡公共法律資訊及和解處(Öffentliche Rechtsauskunft und Vergleichsstelle).....	20
第六項 工商協會(Industrie-und Handelskammern)、手工業協會 (Handwerkskammern)、律師協會之調解.....	20
第七項 法律強制設立 ADR 之諸類型.....	21
第八項 小結.....	21
第三節 日本.....	22
第一項 仲裁.....	22
第二項 調停.....	23
第三項 訴訟上和解.....	23
第四項 ADR 促進法(裁判外紛爭解決手續の利用の促進に関する法律).....	24
第五項 獨立行政法人國民生活中心(獨立行政法人国民生活センター).....	25
第一款 申訴及斡旋業務.....	25
第二款 由國民生活中心紛爭解決之 ADR.....	27

第六項 小結.....	29
第四節 中國大陸.....	29
第一項 仲裁.....	30
第二項 人民調解.....	31
第三項 勞動糾紛處理制度.....	33
第四項 消費者糾紛解決機制.....	33
第一款 消費者協會之調解.....	34
第二款 消費者糾紛之行政解決.....	34
第五項 小結.....	35
第五節 我國訴訟外紛爭解決機制之概況.....	36
第一項 鄉鎮市調解.....	36
第二項 鄉鎮市調解以外之訴訟外紛爭解決機制.....	36
第三項 小結.....	37
第三章 鄉鎮市調解制度與人民調解制度之沿革與現況.....	39
第一節 我國傳統社會調解制度之歷史沿革.....	39
第一項 西周之調解制度.....	39
第一款 具備明確之調解指導思想或原則.....	40
第二款 具備受理調解糾紛之官府機構及官吏.....	40
第三款 具備基層調解組織.....	40
第二項 前漢時代確立之鄉治調解建置.....	41
第三項 唐代之鄉里調解組織.....	42
第四項 明清時期之基層調解組織.....	42
第五項 民國時期(民國初年中國國民黨統治時期)之區、鄉、鎮調解委員會.....	42
第二節 台灣現行之鄉鎮市調解.....	43
第一項 鄉鎮市調解之意義.....	43
第二項 鄉鎮市調解之立法沿革.....	44
第三項 鄉鎮市調解之性質.....	49
第四項 鄉鎮市調解機關.....	51
鄉鎮市調解委員會之定性.....	52
第五項 鄉鎮市調解委員會之組織.....	56
第一款 調解委員人數與組成.....	56
第二款 調解委員資格與適任條件.....	58
第三款 調解委員任期.....	62
第四款 調解委員之聘任與解任.....	63
第五款 調解委員與調解委員會主席.....	66
第六款 普通會議與調解會議.....	66
第七款 調解委員之迴避.....	67

第八款 調解委員之獎懲.....	67
第九款 調解委員會之職員.....	69
第十款 調解委會之經費.....	73
第六項 鄉鎮市調解之特性.....	73
一、便民.....	73
二、快速處理.....	74
第七項 鄉鎮市調解之重要原則.....	74
第八項 鄉鎮市調解之程序.....	76
第一款 聲請程式.....	76
第二款 鄉鎮市調解之要件.....	76
第三款 調解書之核定.....	78
第四款 調解書核定之效力.....	78
第五款 瑕疵調解之救濟.....	79
第三節 中國大陸.....	84
第一項 人民調解之意義.....	84
第二項 人民調解制度之沿革.....	84
第一款 人民調解之萌芽階段.....	84
第二款 人民調解之形成階段.....	85
第三款 人民調解之確立階段.....	86
第四款 人民調解之性質.....	88
第三項 人民調解委員會之組織.....	89
第一款 人民調解委員會之形式.....	89
第二款 人民調解員之人數與組成.....	95
第三款 人民調解員之資格與適任條件.....	95
第四款 調解委員會委員之任期.....	96
第五款 人民調解員之產生方式.....	96
第六款 調解糾紛之方式.....	98
第七款 人民調解委員會之經費.....	100
第八款 人民調解委員會之指導與監督.....	101
第四項 人民調解委員會之定性.....	103
第五項 人民調解之原則.....	103
第六項 人民調解之程序.....	104
第一款 人民調解之發動程序.....	104
第二款 人民調解之要件.....	105
第三款 調解協議之形式.....	105
第四款 人民調解之效力.....	105
第四節 台灣鄉鎮市調解與中國大陸人民調解之異同.....	112
第一項 相同點.....	112

第一款	調解原則相似.....	112
第二款	調解客體具共同性.....	112
第三款	均具高度公益性.....	113
第四款	均受國家機關之監督.....	113
第五款	現代化下調解制度均有相同之難處.....	113
第二項	相異點.....	115
第一款	政治體制上之差異.....	115
第二款	調解委員會之組織形式不同.....	116
第三款	調解委員會之社會功能不同.....	116
第四款	調解制度程序運作上之差異.....	117
第五款	調解成立後司法審查程序及經核定(確認)調解書效力之 差異.....	118
第四章	鄉鎮市調解及人民調解與民事訴訟法之關係.....	119
第一節	鄉鎮市調解與民事訴訟程序.....	119
第一項	鄉鎮市調解程序之性質.....	119
第一款	非訟事件與民事訴訟.....	119
第二款	鄉鎮市調解事件係廣義之非訟事件.....	120
第二項	法院強制調解事項經鄉鎮市調解者得逕行起訴.....	122
第三項	法院審核.....	123
第一款	法院核定行為之性質.....	123
第二款	法院核定鄉鎮市調解書之標準.....	123
第三款	經核定之鄉鎮市調解書之效力.....	130
第四項	鄉鎮市調解書之救濟.....	133
第一款	鄉鎮市調解瑕疵救濟之必要.....	134
第二款	鄉鎮市調解救濟之訴之受理機關.....	135
第三款	調解無效及得撤銷之原因.....	135
第四款	提起宣告鄉鎮市民事調解無效或撤銷其調解之訴之法定 期間，應屬民事訴訟法上之「不變期間」.....	137
第五款	鄉鎮市調解瑕疵救濟訴訟之類型及效力.....	139
第二節	人民調解與民事訴訟程序.....	140
第一項	政策主導型民事司法制度—以調解為主.....	140
第二項	現行民事訴訟制度—以審判方式改革為核心.....	141
第三項	民事訴訟法之修訂—增訂司法確認制度之可能性.....	143
第一款	非訴訟調解協議的司法確認.....	143
第三節	小結.....	147
第五章	我國鄉鎮市調解之諸多問題及修法建議.....	151
第一節	鄉鎮市調解委員會之組織應明文規定為鄉鎮市公所之附屬機關.....	151
第二節	應建立調解委員行為準則並提高鄉鎮市調解委員會職員之任官職	

等.....	152
第一項 完善及建立調解人行為規範.....	152
第二項 調解秘書及幹事均改由專任並提高任用職等.....	154
第三節 調解業務檢查權責機關應統一由為調解書核定之地方法院為之.....	154
第四節 調解委員未出席調解而僅於事後簽章認可於調解程序效力之影響.....	156
第一項 當事人已達成和解之協議，而調解委員未到場者.....	156
第二項 當事人未達成和解協議，而調解委員未到場或未達法定出席人數者.....	157
第一款 會議調解之情形.....	157
第二款 獨任調解之情形.....	157
第五節 調解成立之後雙方當事人是否得撤回調解之問題.....	158
第一項 當事人未達成調解協議仍具撤回調解之實益.....	158
第二項 當事人已達成調解協議者.....	159
第一款 調解書函送法院核定前得以書面單方向調解委員會為撤回調解之聲請.....	159
第二款 調解書已函送法院核定者應類推民事訴訟法有關訴之撤回之相關規定.....	160
第六節 鄉鎮市調解條例第 29 條之相關修正問題.....	161
第一項 鄉鎮市調解條例 29 條第 3 項之 30 日應修正為法定不變期間.....	161
第二項 鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項第及第 29 條第 2 項有關法院移付調解及其救濟相關規定之問題.....	162
第一款 鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項之解釋及修法建議.....	162
第二款 鄉鎮市調解條例第 29 條之解釋及相關修法建議.....	164
第七節 有關鄉鎮市調解委員出席未達法定人數之疑義.....	166
第八節 現階段中國人民調解制度值得我國鄉鎮市調解制度借鑑之處.....	166
第六章 結語.....	168
附錄.....	172
附錄一 法院移付鄉鎮市調解委員會調解辦法.....	172
附錄二 法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項.....	174
附錄三 檢察官偵查中加強運用鄉鎮市區調解功能方案.....	177
附錄四 鄉鎮市調解績優人員獎勵要點.....	180
附錄五 法務部「鄉鎮市調解獎勵金核發要點」.....	183
附錄六 鄉鎮市調解委員會幹事設置基準.....	185
附錄七 鄉鎮市調解業務督導辦法.....	186
附錄八 相關行政函釋.....	189
附錄九 中華人民共和國人民調解法.....	228
附錄十 人民調解委員會組織條例.....	234
附錄十二 跨地區民間糾紛處理辦法.....	246

附錄十三 最高人民法院關於審理涉及人民調解協議的民事案件的若干規定.....	248
附錄十四 最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定... 250	
附錄十五 最高人民法院關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見.....	253
附錄十六 最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定... 258	
參考資料.....	260



表格目錄

表格 I. 台中市各區調解委員會概況(調解委員會調解委員資料統計表).....	57
表格 II. 2001 年至 2010 年鄉鎮市調解委員會組織概況表	58
表格 III. 台中市各區調解委員會調解委員教育程度資料統計表..	60
表格 IV. 台中市各區調解委員會主席基本資料統計表.....	61
表格 V. 台中市各區調解委員會調解委員服務年資統計表.....	62
表格 VI. 台中市各區調解委員會調解秘書基本資料統計表.....	71
表格 VII. 台中市各區調解委員會調解委員年齡資料統計表.....	81
表格 VIII. 2001 年-2010 年(民國 90-99 年), 地方辦理調解業務概況統計表.....	82
表格 IX. 中國大陸民事審判案件及人民調解案件歷年案件數統計表	111
表格 X. 近年來我國 B 公所調解委員會調解書不予核定原因統計表	126
表格 XI. 地方法院辦理鄉鎮調解事件審核情形一按年別分	128
表格 XII. 地方法院辦理鄉鎮調解事件收結情形一按機關別分 ...	129
表格 XIII. 鄉鎮市調解與人民調解有關司法審查比較表	148





第一章 緒論

於西方社會，訴訟向來係人民尋求定紛止爭最有效且最有利之途徑，然而，隨著現代商業社會之進步，訴訟案件之類型已有別於以往傳統訴訟中單純私人間之紛爭，進而衍生多種類型。此種案件多重視紛爭解決之迅速性及專業性之判斷，再加上訴訟具集團性之現象，法院案件負荷沉重時有所聞，無法達成保障當事人權利及解決紛爭之民事訴訟目的。是以，西方各國近年來無不極力發展訴訟外紛爭解決制度 (Alternative Dispute Resolution, ADR¹)，以求紛爭解決之效率及經濟。而於我國，除實體法上之權利保障外，當事人程序選擇權及程序保障權益亦為近十年來我國民事訴訟法之修正重心，無論訴訟究否繫屬，當事人均得選擇更經濟及適切之程序解決紛爭，是以訴訟外紛爭解決途徑因而產生，以達保障人民權利之目的。

ADR 中之調解制度，自文獻上可知，其於中西方世界均擁有悠久之發展歷史。於古希伯來時代，依照第二神廟時期²(Judeo-Christian)的傳統，聖經為調解之參考依據。依據聖經記載，耶穌(Jesus)是人民與上帝之間之調解者，此思想為神職人員所承繼，聖經時期之基督教社區便以調解制度做為解決宗教及政治上糾紛之方式³。至於古希臘時期，公共仲裁(Public Arbitration)為主要的紛爭解決方式，然就其程序觀之，其以中立之第三人做成最終決定前，會先嘗試並說服兩造達成協議，其實與調解制度應較為類似⁴。調解於傳統中國社會亦具悠久之歷史，大約可追溯至 4000 年前，其立基於深厚之道德文化思想及儒家禮教文化根源，為傳統中國社會幾千年來糾紛解決之主要方式，和解、無訟及讓步等等之優點向來為中國儒家所宣揚，於中華帝國歷來之政治制度以及傳統社會價值核心(家庭、家族、村落及行會)之交互運作下，調解制度因而產生。

¹ 我國有學者譯為替代之紛爭處理方法，本文則稱之為訴訟外紛爭解決方法，並於文中僅以英文 ADR 簡稱之。

² 於猶太歷史中，第二神廟時期(the Second Temple period)係指西元前六世紀至一世紀(530BCE 至 70CE)之時期，其開始於耶路撒冷(Jerusalem)之第二神廟存在起，並於第一次猶太羅馬戰爭(the First Jewish-Roman War)及該神廟之毀壞時中止。

³ KIMBERLEE K. KOVACH, *MEDIATION IN A NUTSHELL* 17 (2003).

⁴ *Id.* at 17.

而中國國民黨推翻滿清政府後，繼之而起的第二次世界大戰及國共戰爭，中國社會歷經帝制、共和制及共產制度之洗禮，調解制度並無因此而崩壞。兩岸因制度及環境之差異，分別發展出獨樹一格之調解制度（在中國大陸係指人民調解；台灣則為鄉鎮市調解）。中國共產黨自毛澤東領導時期，即十分重視調解在基層組織之作用，向來有調解優於審判之觀念⁵，此與台灣社會調解制度長期以來為政府及學術界所忽視迥然不同。

第一節 問題之所在

鄉鎮市調解制度於台灣已實施五十餘年，調解業務為現行地方自治團體之重要工作項目之一，同時亦扮演著促進地方社會和諧，及協助司法機關疏減訟源之重要角色。且鄉鎮市調解因其基層性、靈活性以及草根性，實際上為人民最常運用以解決紛爭之方式，從而鄉鎮市調解制度是否完善，與人民權益保障及司法資源之利用息息相關。

筆者因曾於基層地方政府調解委員會擔任調解秘書一職，雖任職該單位期間不長，然對於鄉鎮市調解運作實務上之諸多缺失，包括：

- 一、調解委員及調解委員會職員法律專業有待加強；
 - 二、現行鄉鎮市調解條例規範之闕漏問題；
 - 三、實務界及民事訴訟法學界對鄉鎮市調解制度研究和相關理論探討之不足；
- 認為已產生對人民公法上訴訟權保障不周，及鄉鎮市調解功能無法完全彰顯之疑慮。

又鄉鎮市調解制度乃中國數千年來政治文化傳統下之產物，係沿襲中國傳統民間調解發展而呈現現況。基於歷史因素，國共戰爭後，海峽兩岸在不同政權領導下，傳統中國之民間調解制度，分別以台灣鄉鎮市調解制度及中國人民調解制度之面貌展現，前者為行政調解性質，後者則為典型之民間調解，惟兩者不論於功能上以及運作上均十分相似。中國人民調解甚至因中國長期國內政治環境及政策導向之因素，成為中國主要紛爭解決方式，並享有東方經驗之美譽。儘管台灣

⁵ 依文獻記載中國大陸約有一千萬名人民調解員，然僅有大約 11 萬名律師, *id.* at 17.

鄉鎮市調解及中國人民調解，於功能上及制度運作上均十分相似，然中國人民調解制度長期受到中國官方及中國民事訴訟法學界之高度關注，與我國鄉鎮市調解制度長期受到忽視之情形迥異。

有鑑於我國鄉鎮市調解前述所遭遇之難題，加以目前我國坊間及民事訴訟法學界，對中國人民調解制度之介紹付之闕如，中國現制下之人民調解制度為何，與台灣鄉鎮市調解制度之異同，以及有何優缺點，實值得吾人加以深入研究。本論文除概述目前各國訴訟外紛爭解決制度現況，並與我國現制訴訟外紛爭解決制度作簡要比較外，通篇論文之重點，著重在我國鄉鎮市調解制度及中國人民調解制度之比較研究，從鄉鎮市調解制度以及人民調解制度之歷史沿革、制度意義、法令規定、制度運作及實務現況，為通盤之鳥瞰及比較。

另外，本文亦自民事訴訟法之角度出發，針對鄉鎮市調解制度與人民調解制度甚為重要之調解協議書效力、司法審查制度及救濟制度，進行比較研究及討論。透過前述有系統之研究，期能提出現行鄉鎮市調解制度之諸多缺漏問題，並提供修法及解釋上之建議，真正落實鄉鎮市調解條例解決紛爭以及保障人民權益之立法目的。

第二節 研究方法

研究方法，一般可分為文獻探討法、制度分析法、比較研究法及歷史分析法。本文之研究分析方法主要以比較研究法為主，而兼採制度分析法、文獻探討法及歷史分析法。

比較研究法於本文各章皆有使用，包括外國訴訟外紛爭解決制度於我國現制訴訟外紛爭解決制度可供借鑑之處、我國鄉鎮市調解制度與中國人民調解制度之相同點和相異點之分析，及我國鄉鎮市調解之法院審核制度、救濟制度與中國人民調解之司法確認制度、救濟制度之比較等均屬之。文獻探討法，主要用於探討我國鄉鎮市調解與中國人民調解制度之性質及特性，以瞭解兩者於性質上及特性上之異同。制度分析法，主要用於我國鄉鎮市調解制度與中國人民調解制度，於民事訴訟程序學理上程序性質之探討及相關救濟制度之討論，進而能更清楚掌握

其間之差異。歷史分析法，主要用於美國 ADR 之起源介紹、中國古代民間調解之沿革及我國鄉鎮市調解與中國人民調解之歷史沿革部分，進而對各國 ADR 之發展及現況，於脈絡上能有更清晰之認識，以作為現行台灣 ADR 發展之參考。

第三節 研究範圍

本文之研究範圍，主要包括我國鄉鎮市調解制度與中國人民調解制度兩部分，然並非僅侷限於我國鄉鎮市調解條例、中國人民調解法及其他相關法令之規定，而僅就制度面以及運作面之規範作討論。反之，係從歷史沿革、制度運作、制度特性、制度之基礎理論、實務運作現況、實務運作上之問題以及前開制度與民事訴訟法之關係等，作綜合性之探討和比較，並嘗試於本文結語提供諸多針對我國現行鄉鎮市調解條例，於修法上及立法論上之建議。

第二章 美、日、德、中國大陸及台灣之現行訴訟外

紛爭解決制度之發展概況

第一節 美國

第一項 Alternative Dispute Resolution(ADR)之起源與

簡介

ADR 為廣義之紛爭解決方法之一環，美國為現代型 ADR 之起源國且致力於各項 ADR 之發展。就美國 ADR 之發展脈絡觀之，1970 年代初期許多法律及社會領域之專家發現訴訟帶來之負面影響⁶，而紛紛開始致力於 ADR 之法律整合動作。1976 年美國律師協會(American Bar Association, ABA)所贊助之龐德研討會(Pound Conference)即試圖凸顯法院案件遲延及訴訟高額成本等議題。

此時期許多司法領域之專家學者及公益律師集結起來，致力於發展新的 ADR，許多法學文獻，諸如：法蘭克·山德教授(Professor Frank Sander)的著名著作“紛爭解決之種類(Varieties of Dispute Resolution)”，即因此問世，並成為現今美國 ADR 之基石。

1960 年美國律師協會成立專門處理小型紛爭之委員會，並造就了現今美國律師協會專責紛爭解決之部門(Dispute Resolution Section of the ABA)。法

⁶ 1960 年代，因立法者致力於貫徹個人權利之保護，涵蓋範圍從消費者權利(consumer right)至民法上之權利(civil right)，然透過司法途徑實現這些權利漸漸成爲一件複雜的活動，高額之訴訟費用及法庭中長期的等待，成爲自願或非自願進入司法訴訟程序之美國人民生活寫照，從而人們開始找尋 ADR 來取代訴訟程序。JACQUELINE M.NOLAN-HALEY, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN A NUTSHELL 5 (2d ed. 2001)。

蘭克·山德教授並提出多門法庭之概念(multidoor courthouse)，亦即當事人可選擇最適合之程序諸如調解(mediation)、仲裁(arbitration)、事實發現(fact finding)或不當行為審查小組(malpractice screening panels)等方式來解決其紛爭，美國律師協會(ABA)採取其建議，並於德州(Texas)之休士頓(Houston)、奧克拉荷馬州(Oklahoma)之突沙市(Tulsa)及華盛頓特區(District of Columbia)設立多門法庭，隨後其他法院亦跟進開始相類似之計畫。目前大部分之州及聯邦之律師協會(bar associations)，皆設有訴訟外紛爭解決委員會(ADR committees)。

過去二、三十年之時間，美國開始致力於系統化地於既有之法律體系中實行ADR⁷，目前於美國聯邦訴訟外紛爭解決法之相關法制已有相當之擴展，其中包括1990年之民事司法改革法第1條⁸，其要求每一個聯邦地方法院需發展“民事訴訟費用及遲延減少計畫(Civil Justice Expense and Delay Reduction)”⁹，以避免永無止境之訴訟程序，該法條並為1998年之訴訟外紛爭解決法第651條⁹作進一步之修正，其規定每一聯邦地方法院，必須建立至少一個訴訟外紛爭解決計畫。

在州之層面，除立法者強制法院所應提供之訴訟外紛爭解決計畫，很多州設有訴訟外紛爭解決辦公室，其非但配合州之訴訟外紛爭解決活動，並提供技術性之協助。在私人領域部份，訴訟外紛爭解決市場正蓬勃發展中，私人之訴訟外紛爭解決事業所提供之服務相當廣泛，從租用法官(rent-a-judge)到調解(mediation)皆為其服務範圍。許多法律事務所甚至成立專責之訴訟外紛爭解決部門，並為私人企業提供相關服務。最近之訴訟外紛爭解決之發展，已擴及跨界之網路糾紛，隨著全球化之來臨，訴訟外紛爭解決機制更已對網路商務產生舉足輕重之影響。此外，甚至有網路紛爭解決機制(Internet Dispute Resolution, IDR)出現，其具有經濟(Economical)、快速(Speed)、容易取得(Avalibility)、中立性較高(Expertise In Arbitration Of A Person In The Field/ Provides A Neutral Forum)及較少衝突性(Less Confrontational)之優

⁷ 儘管此制度引起大量有關公共政策之爭議問題，亦有批評積極實行訴訟外紛爭解決機制會使人民產生喪失法律原理原則保護之風險，此外，有論者認為實行ADR，會導致對窮人之司法不正義(less justice to the poor)。 See *id.* at 7.

⁸ The Civil Justice Reform Act, 28 U.S.C.A § 471 (1990).

⁹ The Alternative Dispute Resolution Act, 28 U.S.C.A §651 et seq. (1998).

勢¹⁰。傳統之 ADR 將紛爭帶離法庭，IDR 則是將 ADR 直接帶進當事人之家中或辦公室，惟 IDR 並非適 ADR 之替代品，反之，為傳統 ADR 之輔助物(subsidiary)¹¹。

第二項 ADR 之形式

第一款 談判 (Negotiation)

談判係指當事人雙方就系爭事件或潛在之爭議事件，進行交涉以達成協議之過程，其與其他常見之紛爭解決機制之種類，諸如：裁判、調解以及仲裁，最大之差異點，在於談判之交涉過程中，並無中立之第三人介入當事人雙方合意之形成¹²。美國之談判可略分為“爭端事件談判(dispute negotiation)”以及“交涉或交易談判(deal-making or transactional negotioation)”兩種類型。前者係雙方當事人所爭議之事項已經發生，如已違約、已侵害專利權或針對個人之侵權行為損害賠償責任已經產生等，而此種爭議往往訴諸法律途徑由法院來解決當事人間之紛爭；後者則由當事人私下進行，且為了雙方當事人間仍維持基本之交易，此種談判方式之進行中，當事人間維持良好關係甚為重要，否則接踵而來的是談判失敗之結果，及因談判過程中達成協議所產生之更多訴訟¹³。

透過談判所形成協議契約之效力認定，於一般之情況下，係檢視其是否符合契約成立之要件。然於涉及公益之情形下，法院會使當事人間之談判契約無效，其通常適用於共同侵權行為人之追償(contribution)，以及保證裁定契約 (“Guaranteed Verdict ” Agreement¹⁴)之情況。此外，尚有須經法院同意，當事人間之協議始於當事人間產生拘束力之情形，其適例諸如：團體訴訟之協議、

¹⁰ See Richard Michael Victorio, Internet Dispute Resolution (IDR): Bringing ADR into the 21st Century, 1 Pepp. Disp. Resol. L.J. 279, 289-92 (2001).

¹¹ *Id.* at 300.

¹² LARRY L. TEPLY & RALPH U. WHITTEN, CIVIL PROCEDURE 15 (4th ed. 2009).

¹³ See NOLAN-HALEY, *supra* note 6, at 15.

¹⁴ 此種協議確保原告會得到最基本之損害賠償，並為被告之損害賠償責任設上限。又名 “Carter Mary” 協議，源自 case J.D. Booth v. Mary Carter Paint Company(1967), *id.* at 51.

離婚協議、反托拉斯及專利或商標之案件等，均因涉及重大公益，而須由法院事後認可。

第二款 調解(Mediation)

調解制度係談判之延伸制度，係透過中立之第三人使無法達成協議或解決紛爭之當事人達成和解協議，有別於審判程序係由中立第三人依照事實適用法律作成裁判，調解係中立之第三人，運用其價值判斷促使爭議雙方達成協議。調解制度在美國有相當之歷史，起初是用調解制度以解決鐵路勞工糾紛案件(railway labor disputes)¹⁵，從 Taft-Hartley 法案(1947)第二章，即可看出立法政策上對調解制度之喜好程度¹⁶。自 1970 年初期起，調解制度之適用範圍從宗教、勞工糾紛擴及至公司、商業、社區、家庭及環境設置等範疇。隨著調解於司法體系之制度化，目前調解制度已為美國州法院及聯邦法院普遍適用之程序，並成為訴訟前強制進行之程序¹⁷。

美國調解分為任意調解(由當事人申請)及強制調解(由法院指定進行)，由中立之第三人擔任調解人(Mediator)參與調解，調解人之作用，或為促成雙方合意；或為單純扮演純粹中立冷靜之觀察者與監督者；或為積極對立之平息者，然其不能替當事人作決定或為強制性之裁定。

¹⁵ 自從 1988 年仲裁法案提供調解制度以及仲裁制度解決鐵路勞工糾紛，工會之勞工便開始使用調解制度解決糾紛；1898 年的 Erdman 法案以及 1913 年的 Newlands 法案並成立和解及調解委員會(Board of Mediation and Conciliation)以解決勞工糾紛案件，1926 年之鐵路勞工法案(Railway Labor Act)授權成立國家調解委員會並繼續延用調解制度解決糾紛，1947 年之 Taft-Hartley 法案，建立了聯邦之調解以及和解制度。See NOLAN-HALEY, *supra* note 6, at 61.

¹⁶ It is the policy of the United States that—... (b) the settlement of issues between employers and employees through collective bargaining may be advanced by making available full and adequate governmental facilities for conciliation, mediation, and voluntary arbitration to aid and encourage employers and the representatives of their employees to reach and maintain agreements concerning rates of pay, hours, and working conditions, and to make all reasonable efforts to settle their differences by mutual agreement reached through conferences and collective bargaining or by such methods as may be provided for in any applicable agreement for the settlement of disputes...

Railway Labor Act, 29 U.S.C. §171 (1947).

Available at <http://uscode.house.gov/pdf/2010/2010usc29.pdf>, 最後瀏覽日期:2011 年 10 月 22 日。

¹⁷ FED. R. CIV. P. 16 (c)(2)(I).

調解之步驟如下:1. 簽訂雙方同意協調之協議，調解人宣布其同意參加調解，並安排調解之時間與地點。2. 雙方交換基本觀點。3. 如雙方已同意採用會議程序進行，調解人則以秘密私人會議方式與各方會見，並開始尋求解決方法，對雙方進行檢測，並從中找尋彈性空間。4. 如雙方同意解決方案，調解人會重新確認雙方對解決方案之理解，並完成細節，然後簽訂調解協議，如雙方當事人不願簽訂調解協議，則對雙方即無拘束力¹⁸。

未經特定程序產生執行力之調解協議，唯有當事人自動履行，法院不能強制執行。

第三款 仲裁 (Arbitration)

仲裁在美國聯邦最高法院大力提倡現代仲裁制度之前，係被歸類為專門之貿易及商業領域之範疇，其中包括海事貿易；棉花、紡織、成衣及鑽石貿易；海運或其他相類似之運送等。簡言之，仲裁係世俗商業之產物，法院進而將其適用於國際貿易、一般商業交易、勞資爭議及消費者爭議等領域，作為一種救濟之方式¹⁹。

傳統之仲裁程序通常由仲裁人主導，仲裁人於聽完兩造陳述後，並作成仲裁決定(award)，該決定並具有終局判決之效力。仲裁程序之進行通常較其他 ADR 機制正式，且允許證據開示程序。雖然訴訟程序進行所適用之法則幾乎不適用於仲裁程序，然仲裁程序仍受其他規範所限制，當事人雙方會因契約約定、法院之命令或規範而進行仲裁程序²⁰。

美國現行仲裁制度係依據聯邦仲裁法(Federal Arbitration Act, FAA)，及各州之仲裁法規之規定運作²¹。2000年8月美國國家統一法典諮詢委員會(National

¹⁸ 吳光明，仲裁法理論與判決研究，翰蘆出版，2004年11月，頁151。

¹⁹ See THOMAS E. CARBONNEAU, CASES AND MATERIAL ON ARBITRATION LAW AND PRACTICE 11 (4th ed. 2007).

²⁰ KOVACH, *supra* note 3, at 7.

²¹ 其係模仿 1955 年美國模範仲裁法(Uniform Arbitration Act, UAA)所制定。

Conference of Commissioners on Uniform State Laws, NCCUSL)修正的模範仲裁法(the revised Uniform Arbitration Act, UAA)，規範許多原模範仲裁法(UAA)所未規範之現代仲裁案件之爭議問題，促進仲裁程序之公平性及結果之可預測性²²。

仲裁可分為國內仲裁及國際仲裁²³，而國內仲裁可分為任意仲裁及強制仲裁，強制仲裁程序係與任意仲裁程序相對之概念，實務上傾向採取仲裁程序促使美國強制仲裁之發展，以下就強制仲裁領域有顯見成長之法院附設仲裁(Court-Annexed Arbitration)及醫療疏失仲裁(Malpractice Arbitration)作介紹：

一、法院附設仲裁(Court-Annexed Arbitration)

法院附設仲裁程序之進行，程序會從訴訟程序轉變成法院監督之仲裁程序。法院或當事人可由法院認可之仲裁人或仲裁人名單中，選定仲裁人以進行聽審程序。仲裁人聽取雙方陳述及檢視證據後，仲裁人會就事實適用系爭案件管轄法院之法律作成仲裁決定。法院附設仲裁程序與私人仲裁程序相同，不嚴格適用通常訴訟程序之程序及證據法則。然法院仲裁與私人仲裁最大之不同，在於後者可自行選擇受拘束之準據法。仲裁人作成之決定若為系爭當事人所接受，仲裁人所作成之決定會成為具拘束力之命令；倘系爭當事人雙方不同意該決定，則可要求進

²² HOWARD ABADINSKY, LAW AND JUSTICE: AN INTRODUCTION TO THE AMERICAN LEGAL SYSTEM 373 (2008).

²³ 依據國際商務仲裁模範法(Model Law on International Commercial Arbitration)第1條(Airticle 1(3)(a)(b)(c))，所謂國際仲裁係指以下情形：仲裁契約之當事人於完成契約時，其事務所所在地係位於不同之國家。(參照國際商務仲裁模範法第1條第3項a款)；或者，以下所指地方之一，係位於雙方當事人事務所所在地以外之外國地：(1)依據仲裁契約所約定之仲裁地。(2)涉及紛爭之主要事物之最重要關連地；或者，雙方當事人已於仲裁契約明示與主要事件相關連者超過一個以上國家。(參照國際商務仲裁模範法第1條第3項b、c款)。(…**(3)** An arbitration is international if:
(a) the parties to an arbitration agreement have, at the time of the conclusion of that agreement, their places of business in different States; or
(b) one of the following places is situated outside the State in which the parties have their places of business:
(i) the place of arbitration if determined in, or pursuant to, the arbitration agreement;
(ii) any place where a substantial part of the obligations of the commercial relationship is to be performed or the place with which the subject-matter of the dispute is most closely connected; or
(c) the parties have expressly agreed that the subject-matter of the arbitration agreement relates to more than one country. …(Model Law on International Commercial Arbitration , Airticle1(3)(a)(b)(c))).

網路資料：available at <http://www.sice.oas.org/dispute/comarb/uncitral/icomarbel.asp#art1>。
最後瀏覽日期：2012年4月23日。

行訴訟²⁴。

二、醫療疏失仲裁(Malpractice Arbitration)

不斷高漲之醫療糾紛訴訟成本，促使美國政府立法將醫療疏失事件列為強制仲裁之客體，然強制規定因州而異。有些州將強制且非具拘束性之仲裁程序，明定為提起訴訟之前提要件；有些州規定病患得依其意願事先簽訂仲裁契約，且此種情形下，仲裁人所作之決定係終局決定²⁵。

第四款 租用法官(Rent-A-Judge)

租用法官(Rent-a-Judge)有時被稱為私人審判(Private Judging)程序，是一介於仲裁(Arbitration)與審判(Adjudication)間之正式程序(formal proceeding)²⁶。租用法官之費用由雙方當事人支付。私人審判由私人完全參與系爭案件，是以需經由法規授權適用該制度，該私人是由系爭案件當事人所選定參與是件案件之專家，或經由當事人雙方同意之退休法官擔任²⁷。私人法官就系爭案件所做成之決定(decision)，可透過法院予以執行，並可由法院透過正式程序予以審查。該程序之優點，在於當事人可選擇由中立第三人解決紛爭，以節省進行訴訟程序之勞費，然而同時保有上訴之權利(appeal right)²⁸。加州之租用法官程序為採用該程序之州中最为著名者，另德州亦有類似之程序²⁹。

²⁴ See MARGARET C. JASPER, THE LAW OF DISPUTE RESOLUTION: ARBITRATION AND ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION 11 (1995).

²⁵ NOLAN-HALEY, *supra* note 6, at 199-200.

²⁶ KOVACH, *supra* note 3, at 6.

²⁷ A. Stephans Clay, expediting and controlling Antitrust Litigation--the demand for cost containment: Alternatives to Traditional Litigation, 51 Antitrust L.J. 435, 435 (1982).

²⁸ Robert Bennett Lubic, Reducing costs and conveniences in International Commercial Arbitration and other forms of Alternative Resolution through online dispute resolution, 15 Am. Rev. Int'l Arb. 507, 521 (2004).

²⁹ 加州之法源依據為 Cal.Code Civ.Proc. §§ 638-645 (LexisNexis 2012)；德州為 Texas Civ.Prac. & Rem.Code § 151.001 et seq. (LexisNexis 2012).

See RICHARD L. MARCUS & EDWARD F. SHERMAN, COMPLEX LITIGATION CASES AND MATERIALS ON ADVANCED CIVIL PROCEDURE 930 (4 th ed. 2004).

第五款 法院系統之紛爭解決機制 (Dispute Resolution in the Court System)

一、簡易陪審團審理程序 (Summary Jury Trial, SJT)

簡易陪審團審理程序 (以下簡稱 SJT)，是 1980 年由美國俄亥俄州(Ohio)北部地方法院法官湯瑪斯·德·羅布斯(Thomas D. Lambros)首先提倡，以紓解法院積案問題之一種 ADR³⁰。SJT 為由法官主持之極短且不具法律上拘束力之程序，可由法官以命令或由當事人聲請而發動。

一般而言，於 SJT 之進行中，SJT 適用於證據開示及正式審理之準備工作已完成之後，於法庭中由法官主持，兩造律師會針對爭議事項之法律意見，及法官給予陪審團之指示，提出摘要。參與 SJT 之六名陪審員，係透過極簡單之陪審團選拔程序，而由一般之陪審員名單中選出³¹。兩造律師於完成開庭陳述後，會以簡要之敘事性之方式，向陪審團說明假如本案進入真正之審理程序，所需開示之證據。多數之案例法官也會允許現場證據開示，然其在 SJT 進行中受到極大之限制，通常一造只被允許提出一位證人，參與 SJT 之陪審員並不知悉其所參與之程序以達成和解為目的，陪審員最後會做出一裁決，以協助兩造於本案中達成最後之和解協議³²。倘透過審前程序(pre-trial proceeding)，當事人仍無法達成和解，之後則會進入本案之通常審理程序，然而無論 SJT 之結果如何，當事人仍保有進行完整訴訟之權利。

二、早期中立評估程序 (Early Neutral Evaluation, ENE)

早期中立評估程序(以下簡稱 ENE)係一法院附設之 ADR 程序，其主要係由中立第三人於證據開示前之程序中，針對兩造律師就系爭案件之爭議為陳述及辯論後，對於其整體之合理性及是否可達成和解，作成無法律拘束力之評價。

ENE 程序之適用，始於 1985 年美國北加州聯邦地方法院，雖然目前對於 ENE

³⁰ NOLAN-HALEY, *supra* note 6, at 199-200.

³¹ *Id.* at 201-03.

³² KOVACH, *supra* note 3, at 10-11.

程序於協助當事人達成和解，及減低訴訟成本之效果如何，因無實證資料可證並不清楚，然而其幫助當事人限縮爭點，及使當事人較為實際之功能，使法官樂於適用該程序。早期中立評估者，係由法院所指定之特定專業律師擔任，且當事人於評估會議召開前至少七天，須就系爭案件之事實、法律及相關程序問題提出書面資料。

該程序於中立評估者進行開場陳述後，由雙方當事人，針對案件爭議問題，進行陳述及辯論，該程序並不適用相關證據法則，及對證人之交互詰問制度，且整個程序以不公開之方式進行。於評估會議結束後，中立評估者會提供以下之協助予當事人：

- (一)對於當事人勝訴之可能性，以及進入訴訟程序可能獲得之損害賠償數額，進行評估。
- (二)對於當事人所提出之陳述及證據之優勢及劣勢進行評估。
- (三)協助當事人確認達成協議之範圍及其適當性。
- (四)協助當事人安排證據開示計畫³³。

三、行政法官(Magistrates)

行政法官之功能，在於協助地方法院之法官諸如：重大侵權案件之證據開示程序之執行(conducting discovery)、執行早期中立評估程序會議(conducting early natural evaluation conference)以及主持司法和解會議(hosting judicial settlement conference³⁴)等事項，目前並傾向於將聯邦法院進行ADR程序時，將較大案件之管理及協商責任交與行政法官(Magistrate)負責。

行政法官進行前述職務之法源基礎，係1968年所頒布之聯邦行政法官法(the Federal Magistrates Act)第631條，每一地方法院之法官可以選任行政法官(Magistrates)執行特定之法定職務(specified statutory functions)，或與美國聯邦憲法以及法律規定不一致之其他的義務(additional duties³⁵)。

³³ NOLAN-HALEY, *supra* note 6, at 208-10.

³⁴ 和解會議(Settlement conference)是正式訴訟程序(trial)進行前，由兩造以及律師為達和解(attempt to settle)所進行之會議(meeting)，通常由法院以命令(order)進行該會議。

³⁵ 在1976年Mathews v. Weber(423 U.S. 261 (1976))案件，美國聯邦最高法院認為在該案件中之指定行政法官進行預審審查(preliminary review)，即為美國聯邦行政法官法第631條所指之其他的

第六款 混合性糾紛解決程序 (Hybrid Dispute Resolution Procedures)

美國於 20 世紀後半所創設之混合性糾紛解決程序，非但形式多樣且功能各異。其出現之原因在於以訴訟解決糾紛之效果有限，綜合民間以及法院附設 ADR 程序，其性質及拘束力各有不同。主要有：

一、迷你審判(The Mini-Trial)

迷你審判實際上並非審判程序，其係融合談判、調解以及對造之案件陳述等要素之「結構性和解談判」(structured settlement negotiations)，為一十分有彈性之程序，可隨時調整以符合個別案件當事人之需求³⁶。一般而言，兩造於迷你審判程序進行前，會先達成迷你審判程序進行之協議。而典型之協議內容，通常包括：執行證據開示之條款、中立專家諮詢者之選任方式、文書交換、確認各組織能提供迷你審判評斷服務之成員名單及保密條款等。迷你審判系運用調解原理於對造雙方之溝通程序中，中立專家諮詢者³⁷(the neutral expert advisor)首先會提供對造直接談判之機會，倘若雙方未能達成協議，則中立專家諮詢者則會實際進行調解，然而此種形式之調解並非傳統之調解模式，中立專家諮詢者會在後續類似調解程序之討論中，提供其對該案件之評價，儘管雙方當事人未達成協議，因其已花費相當之時間，作有助於法庭程序進行之相關資訊交換，是以迷你審判程序之進行，仍被視為一有效之程序。

一般而言，迷你審判具以下九點特性³⁸：

第一，當事人雙方會協議一套程序規則，以進行不具拘束力之迷你審判程序。

義務(additional duties)之一。

³⁶ See George Applebey, A Handbook of Dispute Resolution: ADR in Action 34 (Mackie ed., 1991).

³⁷ 通常由律師或退休法官擔任。

³⁸ See APPLEBEY, *supra* note 36 at 35.

第二，迷你審判程序之準備(preparation)期間相對而言較為短暫，通常為六週至三個月，且證據開示程序亦相對遭受限制。

第三，聽證程序(hearing)亦被大幅減縮，通常少於兩天。

第四，聽證程序通常由中立之第三人—中立專家諮詢者(the neutral expert advisor)主導。

第五，系爭案件由兩造代表進行協議，並無法官(Judge)或陪審團(Jury)參與該程序。

第六，律師僅針對最關鍵重要之爭議(“best” case)進行陳述。

第七，聽證結束後，兩造代表會立即進行和解協議程序。

第八，倘若兩造無法達成和解協議，中立專家諮詢者(the neutral expert advisor)會裁定一有關係爭案件進入訴訟程序，法官將如何裁決之意見書(render an advisory opinion)與兩造，令其決定是否繼續進入正式之訴訟程序。

第九，為秘密進行之程序。

二、調解—仲裁 (Med-Arb)

調解—仲裁 (Med-Arb) 程序係解決糾紛，若雙方協議不成則進行仲裁。該程序現今被廣泛適用於商業糾紛案件，及法院混合性糾紛解決程序之中。調解—仲裁 (Med-Arb) 程序具多樣性，調解人(mediator)可能僅於程序中扮演提供諮詢意見之仲裁人(advisory arbitrator)；其他之模式中，調解人之職責，為向法院提供係爭案件應如何解決之建議(commendations)。

調解—仲裁 (Med-Arb) 被認為相較於單純先調解之後，由另一第三人進行仲裁之程序來得有效率。蓋調解—仲裁 (Med-Arb) 程序之調解人及後進行之仲裁人，係由同一第三人擔任，可於調解程序中限縮爭點，將其餘爭議事項留於後面進行的仲裁程序解決。然此優點亦為其缺點，同一紛爭案件由同一人擔任調解人以及仲裁人，引發許多倫理上、公正性上及公平性上的質疑，於協議未能達成之情況下，當事人可能不願意對具仲裁決定權之調解人，於前調解程序中提供涉及其利益及需求之確實資訊；同時，仲裁人於參與調解程序，並得知機密資訊後，雖非不可能，然應很難再作成客觀的仲裁決定。

為確保決定之公正性，於調解－仲裁（Med-Arb）程序進行前，應對雙方當事人為通知並取得其同意，告知就同一爭議案件，係由同一第三人同時擔任程序進行中之調解人以及仲裁人³⁹。

第七款 小結

除以上所述之 ADR 形式外，尚有諸如中立專家、特別專家等其他形式，前述各種 ADR 形式，談判、仲裁及調解均可歸類為基本型糾紛解決模式，其共通性為原則均屬任意發動，程序相較於判決程序具非正式性，另外均屬民間性質之糾紛解決模式。至於相異點，主要在於仲裁決定原則上具終局之拘束力，僅於例外能透過司法審查程序進行救濟，至於談判以及調解，均僅於雙方同意之前提下，具契約之拘束力⁴⁰。

至於法院系統之糾紛解決程序以及混合性之糾紛解決程序⁴¹，總括而言，除簡易陪審團、行政法官及早期中立專家評估等，係於法院提出者之 ADR，具公共性外，其餘形式應可歸類為民間型之 ADR。效力部份，大部份無拘束力，然經當事人雙方同意，則產生契約之拘束力，早期專家中立評估之結果無拘束力，然可獲得承認。

美國現制中，其所設法院系統之糾紛解決程序，及混合性之糾紛解決程序，如行政法官、早期中立評估程序及簡易陪審團審理程序等制度，多為使當事人事先釐清案情以及爭點整理，與我國爭點整理程序中受命法官之角色十分相似，惟其程序之高度靈活度，則非我國民事訴訟法相關規定可及，可供我國立法參考。

³⁹ NOLAN-HALEY, *Supra* note 6, at 229-30.

⁴⁰ See Eric R. Galton & Kimberlee K. Kovach, Effective Resolution of disputes in the new millennium: perceptions, myths and the law, *eaasys Texas ADR: a future so bright we gotta wear shades*, 31 *St. Mary's L. J.* 949, 971-72 (2001).

⁴¹ 有學者將這兩者均歸類為“Hybrid”混合性糾紛解決程序，參曾憲義主編，范愉著，非訴糾紛解決機制研究，中國人民法學出版社，頁238以下。另日本學者統稱為訴訟附屬型之ADR，參三木浩一，アメリカ合衆国聯邦地裁における訴訟付属型ADR，收錄於石川明編，比較裁判外紛争解決制度，東京都：慶應義塾出版会株式会社，1997年5月15日初版第1刷發行，頁73。

第二節 德國

德國為高度注重法制建設，且致力於發展高品質之法律救濟，以為紛爭解決途徑之國家。德國民事訴訟程序，注重訴訟經濟及法官闡明權、試行和解之行使，法院威信高，且未曾發生類如美國之訴訟爆炸，為訴訟外紛爭解決機制利用相對消極之國家⁴²。然 1970 年代後期美國及日本等諸國 ADR 之發展，以及 1990 年代東西德統一後所出現之新形態社會問題，促使德國對訴訟外紛爭解決機制之重視及發展。

「自主性解決紛爭」為德國司法部不斷努力之目標：1990 年於司法減速化法案中新增「律師之和解」(Anwaltsvergleich)及「獨立證據程序」；2000 年引進我國早已行之有年之「起訴前強制調解」(德國民事訴訟法施行法第 15 條之 1)，並授權各邦為進一步之具體規範；2002 年並進一步充實及強化訴訟上和解制度。茲就德國現行諸類型訴訟外紛爭解決制度說明如下：

第一項 仲裁

德國仲裁法規定於德國民事訴訟法第 10 編中，係參照聯合國國際貿易法委員會國際商事仲裁示範法之規定修訂而成，並於 1998 年 1 月 1 日生效，而非獨立成為一部仲裁法。其統一適用於國際仲裁及國內仲裁程序，內容共分成 10 章，分別為：總則、仲裁協議、仲裁庭之組成、仲裁庭之管轄權、仲裁程序之進行、仲裁裁決及程序之終結、仲裁決定之撤銷、仲裁決定之承認與執行、法院程序及非契約仲裁庭。德國之仲裁決定與確定判決具同一之效力(德國民事訴

⁴² (1) 德國之訴訟成本較為低廉，取得法律扶助容易，且德國民眾具有高度法治信仰，並崇尚法律之權威，其人民高度信任國家審判組織之獨立性及能力，堅信法院審判最具公平性及公正性。參石川明著，我が国における裁判外紛争解決制度(ADR)の諸問題，收錄於石川明編，前掲註 41 書，頁 8-9。

訟法第 1040 條參照)，儘管仲裁程序之費用未必低廉，然其迅速性以及無上訴制度(德國民事訴訟法第 1041 條參照)之優勢，整體言之仍較進行訴訟之成本低

43。

第二項 調解

自 1924 年以來調解制度(Güteverfahren)在德國區法院(Amtsgericht)改為必要的(Notwendig)、義務的(Obligatorisch)、先行的(Vorangehend)程序(德國民事訴訟法第 495 條 a 以下)，再者，在地方法院程序法官有試行調解之職務(德民訴第 349 條)，然此項調解並非強制。調解程序規定於民事訴訟程序中，故調解程序除別有規定外，仍適用通常訴訟程序之規定，例如，關於法官的迴避(德民訴第 41 條以下)、訴訟上的救助(Armenrecht)、訴訟代理、送達、期日及期間等規定，當然適用於調解程序。然調解程序為非訟程序，並無訴訟繫屬(Rechtshaengigkeit)觀念，僅有事件繫屬之觀念而已，故無提起反訴(Widerklage)之餘地，關於其審理，採取非公開主義。法院得強制當事人親自出庭。當事人的參加調解(Einlassung)並非對本案的應訴(Einlassung zur Hauptsache)。調解聲請有時效中斷之效力。對無理由之聲請，法院應以裁定駁回。此項裁定不得為抗告的對象，調解程序應由法院依自由形式為之。當事人兩造不出庭時，法院以裁定駁回。當事人一造不出庭時，得由他造聲請，法院將調解聲請視為起訴而為當事人一造敗訴判決(參照德民訴第 499 條以下)。

在調解程序所為之捨棄(Verzicht)、認諾(Anerkenntnis)不發生德國民訴第 306 條及第 307 條關於訴訟標的捨棄及認諾所規定之效果。又在調解程序中所為之自認，亦無德國民訴第 288 條及第 290 條所規定關於自白效力之結果，只有在事後的訴訟程序為間接證據(Indiz)而已。

關於證據調查比普通程序較為簡易(Summarischer Beweis)，證人及鑑定人之勘驗皆得為證據方法。證人、鑑定人是否要宣誓，則委諸區法院法官自由裁量

⁴³ 參照 三上威彥著，ドイツの裁判外紛争解決制度(ADR)について，收錄於石川明編，前掲註 41 書，頁 35 以下。

(德民訴第 499 條 C)。

調解成立者，應記載於筆錄(德民訴第 499 條 G 第 1 款)，此筆錄得為執行名義(德民訴第 794 條第 1 款)。調解聲請可以撤回(其結果參照民訴第 499 條 EII)。聲請人撤回調解時，視為從未聲請調解聲請(德民第 496 條第 3 項第 3 款)，然需負擔因聲請所生之一切費用。調解不成立者，視為起訴⁴⁴。

第三項 律師和解

所謂律師和解⁴⁵，並非兩造當事人於一個律師前形成解決紛爭之合意，而是兩造當事人各在律師代理下形成合意，其間並無中立之第三人存在。與民法和解之不同僅在於，兩造均各自由律師代理而成立和解。經由律師之和解而實現債權之程序，其主要可分為五個階段：

一、由兩造律師於訴訟外做為當事人之代理人簽名成立和解；二、和解文書送法院或公證人備查；三、向法院或公證人聲請許可裁定；四、執行書之賦予；五、執行程序之開始。階段一、二、涉及律師和解之成立要件，應於許可裁定程序中審查。律師之和解與民法和解之效力差異即在於，於債務人不履行債務時，債權人毋庸起訴，得經由執行許可裁定程序而簡速地取得許可裁定，作為執行名義，即可據以向執行法院聲請強制執行⁴⁶。

⁴⁴ 參照蔡章麟，論調解制度，楊建華主編，民事訴訟法論文選集(下)，台北：五南圖書出版公司，1984年7月初版，頁776，轉引註李宏仁，我國現行調解制度與理論之研究，華統書局，2003年，頁146-147。

⁴⁵ 其相關規定參照德國民事訴訟法第 796 條之 1、之 2、之 3，內容如下：

德國民事訴訟法第 796 條之 1：「兩造律師由委任本人授權，以本人名義訂立和解，如載明債務人同意逕受強制執行及和解之日期，並送和解成立時當事人一造之普通審判籍所屬區法院備查，基於一造當事人之聲請，法院宣告許可其執行，得為強制執行(第一項)。和解之內容係使當事人為一定之意思表示，或關於住宅租賃契約之存在，不適用前項之規定(第二項)。和解為無效，或承認該和解有違公共秩序者，法院應駁回執行許可之聲請(第三項)。」

德國民事訴訟法第 796 條之 2：「關於 796 條之 1 第 1 項執行許可之宣告，由應受執行之請求如向法院請求裁判時有管轄權之訴訟法院為之(第 1 項)。就執行許可之聲請為裁判前，法院應聽取相對人之意見。該裁判以裁定形式為之，且不得聲明不服(第 2 項)。」

德國民事訴訟法第 796 條之 3：「經當事人兩造同意，和解文書亦得由在第 796 條之 1 第 1 項管轄法院所在地之公證人保存，並由其宣告許可執行。第 796 條之 1 及之 2 規定準用之(第 1 項)。公證人如拒絕為許可執行，應附理由。當事人得向第 796 條之 2 管轄法院聲請，由法院裁判廢棄公證人許可執行之決定。」

⁴⁶ 沈冠伶，訴訟權保障與裁判外紛爭處理，元照出版有限公司，2006年4月初版第1刷，頁

第四項 中介人(Schiedsfrau/Schiedsmann)⁴⁷

中介人係依據邦法所設具悠久歷史之訴訟外紛爭解決機制⁴⁸。中介人為一種民間名譽職務，與德國民事訴訟法規定仲裁程序之仲裁人(Schiedsrichter)不能混為一談，其主要是處理個人間之輕微刑事事件⁴⁹及民事事件糾紛。中介人由任期五年之地方團體代表機關選任，且必需經由司法官廳(Justizbehörden)認可，然不需經過專門培訓。中介人所進行之民事糾紛調解，原則上不得強制當事人參加，然有些邦之法律規定當事人有到場參加之義務，否則得處以罰金。於未設中介人制度之邦亦有相類似之機構，諸如慕尼黑設有民事事件調解所(Schlichtungsstelle in Zivilsachen)。惟此種機構之利用度及發揮之作用均日漸減弱。

第五項 漢堡公共法律資訊及和解處(Öffentliche Rechtsauskunft und Vergleichsstelle)⁵⁰

該邦未設有中介人制度，然和解所與中介人之作用基本上相同，主要在於提供法律諮詢以及法律扶助，經費部分則由邦法院之勞動社會局提供。

第六項 工商協會(Industrie-und Handelskammern)、手

324。

⁴⁷ 參照三上威彥，前揭註 43 文，頁 40 以下。

⁴⁸ 目前分別於柏林(Berlin)、黑森(Hessen)、下薩克森(Niedersachsen)、北萊茵－西發里亞邦(Nordrhein-Westfalen)、萊茵－普法爾茨(Rheinland-Pfalz)、什列斯威－霍爾斯坦(Schleswig-Holstein)、薩爾邦(Saarland)等七邦設有中介人制度。

⁴⁹ 諸如侮辱、侵入住宅及輕傷害。

⁵⁰ 參照三上威彥，前揭註 43 文，頁 42 以下。

工業協會(Handwerkskammern)、律師協會之調解⁵¹

1970 年代為解決消費者糾紛，設立工商協會、手工業協會及各種行業工會之調解所(Schlichtungsstellen)，處理有關買賣契約及承包契約之標的物瑕疵及履行逾期等申訴，不需支付相關手續費用，申請係以書面為之(亦有些商工協會以電話口頭申請)，調解所僅試行雙方當事人達成調解和解協議，不得申請進行仲裁程序。至於律師協會之調解程序，依據德國聯邦律師法規定，係於律師協會和解所(Gütestelle)，針對律師之間以及律師與委託人之間之糾紛進行調解(德國聯邦律師法第 73 條第 2 項第 2 款、第 3 款參照)。

第七項 法律強制設立 ADR 之諸類型⁵²

此指之法律強制設立之 ADR，係提起訴訟前所必經之程序，主要適用於發明專利糾紛、著作權使用之糾紛、不當競爭之糾紛、有關自動車事故補償基金會之糾紛、職業培訓中之糾紛、雇主與經營協會之間之糾紛等。

第八項 小結

德國之訴訟外紛爭解決制度模式除以上介紹外，尚存在無法律明確規定而存在之 ADR，諸如房地產租賃調解所、醫師協會所設之 ADR、建築協會之 ADR 等。德國之訴訟外紛爭制度之形式具多樣性，且 80、90 年代以來，就訴訟外紛爭解決制度之利用有逐步擴張之現象，然其主要問題存在於訴訟外紛爭解決程序無中斷時效之效果⁵³，影響訴訟外紛爭解決制度之功能。至於德國制度足供我國借鑑

⁵¹ 參照三上威彥，前揭註 43 文，43 頁以下。

⁵² 參照三上威彥，前揭註 43 文，頁 37 以下。

⁵³ 曾憲義 主編，范愉著，前揭註 41 書，頁 250。

之處在於其律師和解等專家參與之制度為我國所無，我國公證法第 13 條目前僅就特定事項得作成公證書約定逕強制執行，可考慮引進德國目前實務而擴大其適用範圍

第三節 日本

日本設有各種不同之 ADR，除了於法院內進行之訴訟外調解、仲裁等，亦有法定的 ADR 制度以及由業界自主進行紛爭處理之系統，以下將其主要的 ADR 制度作簡要之介紹：

第一項 仲裁⁵⁴

仲裁係基於當事人間之合意（仲裁合意），由第三人（仲裁人）為判斷（仲裁判斷），以解決紛爭之程序。仲裁分為國外仲裁及內國仲裁，前者係根據個案之案型決定仲裁機構及仲裁規則；後者則適用相關仲裁規則⁵⁵及日本公示催告程序及仲裁程序法之規定，尚區分機關仲裁及個人仲裁。

目前日本之仲裁機構有國際商事仲裁機構、日本海運集會所、中央及督道府縣之建築工程糾紛審查會、律師會仲裁中心及財團法人交通事故處理中心。

仲裁人所作成之仲裁判斷須以書面為之，並記載仲裁判斷之理由（公示催告程序及仲裁程序法第 799 條），仲裁判斷並受法院之監督及輔助，其中包括當事人向法院請求啟動仲裁人選定程序（公示催告程序及仲裁程序法第 788 條）、仲裁程序進行中無法進行之事項得請求法院援助（公示催告程序及仲裁程序法第 788 條）、法院則經當事人請求依據法律撤銷仲裁判斷（公示催告程序及仲裁程序法第 801、803 條），另仲裁判斷與法院之確定判決有同一之效力（公示催告程

⁵⁴ 參小島 武司、伊藤 甄 編，裁判外紛爭處理法，有斐閣發行，平成 10 年 5 月 30 日出版第二刷，頁 25-33[和野正憲]。

⁵⁵ 目前日本就仲裁程序之特別規定諸如「國際商事仲裁協會仲裁規則」及「日本海運及會鎖海事仲裁規則」。

序及仲裁程序法第 800 條)。

第二項 調停

調解(調停)係指“第三人居中調停或協助以達成自主解決當事人間糾紛之目的(達成糾紛解決之合意)”⁵⁶，此意義下之調停包括民事調解(停)法之調解、家事審判法之調解、各種公私機構所進行之調解、訴訟上和解以及仲裁之調解。民事調停係指附屬於法院之 ADR，係為解決私人間紛爭，以法院為仲介，使雙方當事人間達成合意之程序。於法院進行調解時，民事事件設有「民事調解法」，於債務者恐將給付不能之金錢債務利害關係，設有特定之調解法(為促進特定債務調整之特定調整法律)；若為家事事件，則由「家事審判法」訂有調解之相關規定⁵⁷。就民事調解法之規定觀之，其第一章係通則性規定，第二章係針對建築物調解、農事調解、商事調解、礦害調解、交通調解及公害調解等之相關特別規定，日本學者對於民事調解強調“謙抑主義”，且透過民事調解所達成之合意係具與確定判決相同之效力。目前日本各法院受理調解事件之狀況，2004 年之首次受理件數係 440,724 件、2005 年 322,987 件、2006 年 304,049 件、2007 年 255,565 件、2008 年 150,161 件及 2009 年 108,615 件⁵⁸，有逐年下降之趨勢。

第三項 訴訟上和解

所謂和解係指“當事人相互作出讓步而達成當事人間紛爭解決之合意”(日本民法第 695 條參照)，而民事訴訟法現有和解之制度，無論訴訟進行至何程度

⁵⁶ 參石川明、梶村太市編著，註解民事調停法，《民事調停規則》<改訂>[1993]，頁 50[荻原金美]，轉引註前揭註 54 書[荻原金美]，頁 34。

⁵⁷ 大森泰人、中沢則夫、中島康夫、稻吉大輔、符川公平著，詳說 金融 ADR 制度，株式会社商事法務，2011 年 3 月 30 日第 2 版第 1 刷，頁 253。

⁵⁸ 該資料之出處係日本司法統計年報，參大森泰人等著，前揭註 57 書，頁 258。

均可進行和解，因此做成之和解筆錄並與確定判決具相同之效力(日本民事訴訟法第 89 條及第 267 條參照)。訴訟上和解係在訴訟程序內進行而具有補充訴訟(判決)之性質⁵⁹，論者認為訴訟上和解從其本質上係以當事人間達到合意之紛爭解決方式觀之，與審判外之各種合意型之 ADR 有共同基礎，而認為訴訟上和解為一廣義之 ADR⁶⁰。然嚴格而言，訴訟上和解既是訴訟繫屬後所進行之程序，實非訴訟外紛爭解決制度之類型，併予敘明。

第四項 ADR 促進法⁶¹(裁判外紛爭解決手續の利用の促進に関する法律)

為使挑選適合的紛爭解決途徑更加容易，以適當地實現國民權利利益為目的，在訂立裁判外紛爭解決程序之基本理念的同時，設有另一種由民間事業者進行調解、斡旋，並經由法務大臣認證，並且同時設有時效中斷等特殊條例以提昇效率之「認證紛爭解決制度」；其法源基礎係 ADR 促進法，訂有認證紛爭解決制度之相關規定。

依照 ADR 促進法第 5、6 條之規定，從事調解、斡旋等和解仲介業務之民間事業者，就其業務應進行申請，於符合一定要件下可獲得法務大臣之認證。ADR 促進法中，雖未訂有紛爭解決之詳細程序，但其作為認證基準，對於民間事業者紛爭解決程序之業務中，就因應所處理紛爭範圍選任適當參與人選之方式，或是程序實行者不為律師之情況下，律師參與之措施等事項，均設有基準。另該法設有時效中斷效力 (ADR 促進法第 25 條) 以及訴訟程序之中止效力 (ADR 促進法第 26 條) 之相關規定。

實務利用狀況方面，認證紛爭處理事業者，迄今已有 82 個團體受到法務大

⁵⁹ 參小島武司，前揭註 54 書，頁 39[榎村治郎]。

⁶⁰ 參小島武司，前揭註 54 書，頁 46[榎村治郎]。

⁶¹ 參大森泰人、中沢則夫、中島康夫、稻吉大輔、符川公平著，前揭註 57 書，頁 258-260。ADR 促進法全名乃「裁判外紛爭解決手續の利用の促進に関する法律」，通稱為 ADR 促進法或裁判外紛爭解決法

臣之認證。(平成 22 年(2010 年)12 月底之現在，除去已終止業務者，共有 80 個團體)；主要的認證紛爭解決事業者為：日本運動仲裁機構、各地律師會、各地的司法書士會、各地的行政書士會、各地的社會保險勞務士會、各地的土地家屋調查士會、日本消費生活建議及諮詢者協會、企業再生實務者協會、證券、金融商品之斡旋相談中心及日本互助協會。

目前日本各地的律師會均設有紛爭解決中心，以處理裁判外之紛爭解決。(於平成 22 年(2010)5 月的現在，26 個律師會於全國設有 30 個紛爭解決中心。)向律師會紛爭解決中心聲請處理爭議之聲請件數：2004 年為 960 件、2005 年為 884 件、2006 年為 964 件、2007 年為 1,039 件、2008 年為 1,085 件及 2009 年為 1,079 件⁶²。

第五項 獨立行政法人國民生活中心(獨立行政法人国民生活センター)

獨立行政法人國民生活中心(以下稱為「國民生活中心」)，係為提昇國民生活安定及協助發展，綜合各面向地提供與國民生活相關之情報並進行調查研究的同時，並依法進行重要消費者紛爭之相關程序所設之行政法人。國民生活中心的部分業務為處理消費者的申訴並進行斡旋，以及由紛爭解決委員會實施裁判外紛爭解決程序(ADR)等。

第一款 申訴及斡旋業務⁶³

國民生活中心，以處理國民生活相關申訴、並對其詢問提供相關資訊為業務

⁶²統計資料出處：日本律師聯合會、仲裁統計年報，引註：大森泰人、中沢則夫、中島康夫、稻吉大輔、符川公平著，前掲註 57 書，頁 260。

⁶³參大森泰人、中沢則夫、中島康夫、稻吉大輔、符川公平著，前掲註 57 書，頁 260-264。

之一部分，其法源基礎係國民生活中心法第 10 條第 2 號。國民生活中心由其下的相談部，負責處理申訴及斡旋業務。

國民生活中心，設有實施 ADR 的紛爭解決委員會，該委員會可獨立行使職權，由 15 人以內，具有法律、商品、職務交易等專業知識經驗者為組織委員。(獨立行政法人國民生活中心法(以下稱為「國民生活中心法」)第 11~13 條)。消費爭議常於各種領域發生，應配置具有專業性的特別委員參與紛爭解決程序(國民生活中心法第 16 條)。具專業性之特別委員，係於獲得內閣總理大臣之認可下，由國民生活中心理事長任命之。(國民生活中心法第 13 條第 1 項)；為處理紛爭解決委員會之事務，並置有事務局。(國民生活中心法施行規則第 4 條)。

申訴處理之程序部分包括直接相談、經由相談及高度專業相談。直接相談係由專門的相談員接待處理親臨國民生活中心之各類消費者的申訴與詢問；經由相談係由各地的消費中心，對於尋求全國性解決、及高度專門性之案件、或是由小規模消費生活中心相談員所往上提出之疑問，由國民生活中心給予地方消費中心建議，共同進行相談處理等；高度專業相談係由律師在法律相談之外，於旁由住宅、汽車等專業人士之協助，以提出申訴之對應。若是消費者與企業者間無法自行解決之困難申訴，則由相談員負責從中斡旋。

國民生活中心及全國的消費生活中心，為因應處理各式各樣領域之爭議申訴，因此收集相關抱怨資訊，並迅速提供給相談員，為了活用相談業務，國民生活中心與全國的消費生活中心之間設有能夠線上連結之 PIO-NET(全國消費生活情報網路工作系統)。於中心處理申訴時，若是需要高度法律判斷之事件，則由理事長因應詢問，並由消費者申訴處理專門委員會以公正、中立之立場給予建議。

目前全國消費生活中心之相談處理狀況及國民生活中心之相談此理狀況之統計資料⁶⁴如下：

一、全國消費生活中心之相談處理狀況

2004 年至 2008 年相談總件數及斡旋件數逐年件數分別為：相談總件數 2004 年 1,919,672 件、2005 年 1,302,182 件、2006 年 1,111,773 件、2007 年 1,049,788 件及 2008 年 944,209 件；斡旋件數 2004 年為 60,283 件、2005 年 64,657 件、

⁶⁴ 資料來源：PIO-NET(全國消費生活情報網路工作系統)，平成 21(2009)年 07 月 06 日，參大森泰人、中沢則夫、中島康夫、稻吉大輔、符川公平著，前掲註 57 書，頁 262。

2006 年 64,351 件、2007 年 65,635 件及 2008 年 62,743 件。

二、國民生活中心的相談處理狀況

2004 年至 2008 年相談總件數及斡旋件數逐年件數分別為：相談總件數 2004 年 8,911 件、2005 年 8,291 件、2006 年 7,795 件、2007 年 8,969 件及 2008 年 9,306 件；斡旋件數 2004 年 264 件、2005 年 254 件、2006 年 333 件、2007 年 404 件及 2008 年 419 件。

第二款 由國民生活中心紛爭解決之 ADR

由國民生活中心進行紛爭解決之程序，其法源依據係國民生活中心法第 10 條第 6 號，其規定國民生活中心以企圖解決重要消費者爭議為其中一業務；關於重要消費者爭議解決程序，則規定於獨立行政法人國民生活中心法第 3 章第 2 節中。

紛爭解決委員會，對於重要消費紛爭進行和解的仲介與仲裁。(重要消費紛爭：消費者與生產者間所發生消費紛爭中，依照損害內容與事件性質之不同，而其解決將有全國重要性者)。重要消費爭議，具體而言，其要件以下列內容所示，並由國民生活中心加以指定：(國民生活中心法施行規則第 1 條)

- 一、具有多數遭受同樣損害者，或多數可能遭受同樣損害者。
- 二、對於國民生命、身體、財產有重大危害，或是可能產生重大危害之消費爭議事件。
- 三、以上兩者之外，具有多數爭點或情形錯縱複雜之事件，鑑於其複雜程度或因其他因素而被認為應由紛爭解決委員會進行解決程序之消費爭議事件。

該中心之 ADR 程序如下：

- 一、重要消費者爭議，於紛爭解決委員會中進行和解仲介與仲裁。
- 二、需提出仲介委員、仲裁委員之出席名簿（國民生活中心法第 22、31 條，國民生活中心法施行規則第 26 條），需調查事實（國民生活中心法施行規則第 23 條），可向關係人、參考人尋求意見，並可委託鑑定人進行鑑定（施行規則第 24 條）。
- 三、和解仲介程序、仲裁之過程均不公開（同法第 23、32 條）。
- 四、仲介委員可勸告當事人為達成和解之同意（同法第 25 條、施行規則第 28 條）。
- 五、設有時效之中斷效力（同法第 27 條）及訴訟程序中止之規定（同法第 28 條）。
- 六、仲裁委員，被視為仲裁人，可適用仲裁法（國民生活中心法第 33 條）。
- 七、當事人若未履行和解、仲裁判斷所定之義務，紛爭解決委員會可勸告其履行義務（同法 37 條、施行規則第 33 條）。為提昇國民生活的安定與發展，於認為有必要之情形，紛爭解決委員會應公開其調解結果（同法 36 條、施行規則 32 條）。
- 八、不需費用（但聯絡費用與交通費用由各當事人自行負擔）。
- 九、若循和解仲介程序仍無法解決爭議，且消費者準備將以同一請求於訴訟中提出，國民生活中心得提供準備進行訴訟及過程之資料。

利用該概況部分，由國民生活中心紛爭解決委員會所實施的 ADR，於平成 21(2009 年)年 4 月 1 日開始實行，截至平成 22(2010 年)年 10 月底為止，共接受了 195 件之申請。(其中程序進行中者 84 件、程序完成者 111 件(包含和解成立 56 件、和解不成立 38 件、撤回等 17 件))，另基於「獨立行政法人事務、事業之基本檢討方針」(平成 22 年(2010 年)12 月 7 日內閣會議所定)，該方針指出「於強化消費者廳之功能時，同時須根本地檢討獨立行政法人制度，瞭解消費生活中心及各消費者團體之狀況，並試圖將必要權能一元化地集中於消費者

廳，並檢討法人之存在。」基於此點，日本正重新檢討該中心之事業業務中⁶⁵。

第六項 小結

日本現行之訴訟外紛爭解決制度除上述介紹之形式外，尚有住宅品質確保法所規定之住宅紛爭處理制度、金融 ADR 制度(諸如全國銀行協會、生命保險協會、日本損害保護協會、日本貸款協會、金融商品交易者協會所提供之紛爭解決程序)、交通事故紛爭處理中心所提供就交通紛爭案件之諮詢斡旋與調解及企業重整 ADR 等，十分注重多元化紛爭解決機制之發展，與傳統之訴訟外紛爭解決制度形成一健全之糾紛解決系統。另與我國制度相較，日本 ADR 促進法透過國務大臣對私人機構進行認證，進而設立各專業領域之訴訟外紛爭解決機構，亦值供我國學習。

第四節 中國大陸

中國民事司法改革⁶⁶可區分為民事訴訟制度之改革及民事訴訟外制度改革兩部分，且其改革之重心主要集中於前者，其中包括 1991 年民事訴訟法之制定、1996 年全國法院審判方式改革工作會議之召開、1998 年關於民事經濟審判方式改革問題之若干規定及人民法院五年改革綱要之發佈等。民事訴訟外制度之改革雖非改革之重心然亦已有相當開展，其中法律扶助部分，包括 1996 年律師法正式確立法律援助制度、同年 12 月及 1997 年分別成立司法部法律援助中心及中國法律援助基金會，其後 1997 年 5 月司法部發布「關於開展法律援助工作的通知」，2000 年最高人民法院並發布「關於對經濟確有困難之當事人予以救助的規定」。訴訟外紛爭解決機制之部分，則包括 2002 年最高人民法

⁶⁵ 參照大森泰人、中沢則夫、中島康夫、稻吉大輔、符川公平著，前揭註 57 書，頁 264。

⁶⁶ 中國之民事司法改革迥異於英美之民事司法改革，欠缺專門之民事司法改革立法及相關司法改革全力部門(諸如 1990 年美國之民事司法改革法及英國之司法改革委員會)，許多改革蘊含違憲之危機並廣遭學者批評。參 范愉 主編，ADR 原理與實務，廈門大學出版社出版發行，2002 年 11 月第 1 版，頁 170-171。

院頒布「關於審理涉及人民調解協議的民事案件若干規定」及「人民調解工作若干規定⁶⁷」等，而2010年中國大陸頒布之「中華人民共和國人民調解法⁶⁸」(以下簡稱人民調解法)，及2011年最高人民法院所公布之「最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定⁶⁹」，進一步規範司法確認程序訴訟與非訴訟銜接之問題，對於訴訟外紛爭解決機制之立法可謂前進了一大步，以下茲就中國大陸現行訴訟外紛爭解決機制之種類做簡要之說明。

第一項 仲裁

中國大陸之仲裁制度可以1994年8月31日為一分水嶺⁷⁰，於中華人民共和國仲裁法(以下簡稱中共仲裁法)公布且施行以前，中國大陸之仲裁制度，與捷克、南斯拉夫、前東德等國之仲裁制度相同，均採雙軌制，分為「國內仲裁」與「涉外仲裁」(含國際經貿仲裁與海事仲裁二制)，各有其仲裁模式、仲裁機構、仲裁規則及仲裁效力，與我國單一仲裁制度並不相同⁷¹。中國大陸「涉外仲裁」制度之確立早於其「國內仲裁」制度，兩者之關係為「先外後內⁷²」。中共之國內仲裁係採蘇維埃式之仲裁模式⁷³，且範圍僅限於針對經濟合同(契約)之仲裁，並且採行調解先行原則，中共之國內仲裁機關於處理經濟合同糾紛案件時，應當在查明事實分清責任之基礎上，先行調解，調解無效時，始進行仲裁。當事人可自由選擇由工商行政管理部門(為一官方性機關)或人民法院進行仲裁，且仲裁與法

⁶⁷ 參照附錄十一。

⁶⁸ 參照附錄九。

⁶⁹ 參照附錄十六。

⁷⁰ 中國大陸於1994年8月31日「第八屆全國人民代表大會」第九次會議通過中華人民共和國仲裁法，同日公布，並於1995年9月1日施行。

⁷¹ 何天貴 著，「中華人民共和國之仲裁制度」，收錄於小島武司·高桑 昭合編，《註解仲裁法》，(日本東京，青林書院，1988年10月初版1刷發行)，頁579。轉引註林俊益，中國大陸地區仲裁制度之研究，保成，1997年6月初版，頁64。

⁷² 亦即先確定國際經貿仲裁制度，近三十年後，再確立國內經濟合同之仲裁制度。參林俊益，前揭註71書，頁63。

⁷³ 社會主義國家因不承認私有財產與契約自由原則，其一切經濟領域之事項均被歸類為公法範疇，國家之經濟組織發生糾紛時，係由專門管理與監督契約之行政機關所設置之仲裁委員會，依照法令規章仲裁之。

院兩者間之程序並不互斥，並無依據仲裁協議而為妨訴抗辯之設計，當事人之一方或雙方就仲裁決定不服者，可於收到仲裁決定書後 15 日內向人民法院提起訴訟。中共之涉外仲裁制度，分為「國際經貿仲裁制度」與「海事仲裁制度」，各有準民間性質之仲裁機構⁷⁴以及仲裁依據⁷⁵，以當事人間訂有仲裁協議為適用之前提要件，仲裁決定並具終局性，當事人不得就同一爭端再為爭訟。

中國大陸於 1994 年 8 月 31 日通過且於隔年 9 月 1 日施行之中共仲裁法，係為實行單一仲裁法制所制訂之統一仲裁法，對於國內仲裁以及涉外仲裁共通處均一體適用。其特色分述如下：

其一，中共仲裁法之適用僅限於經濟糾紛(中共仲裁法第 1 條參照)；其二，正式確立自願仲裁(任意仲裁)原則(中共仲裁法第 4 條、第 6 條第 1 項、第 16 條、第 31 條第 1 項、第 49 條及第 51 條參照)；其三，因仲裁制度之特性，仲裁不實行級別管轄與地域管轄(中共仲裁法第 6 條第 2 項參照)；其四，該法統一實行「或裁或審⁷⁶」(中共仲裁法第 5 條參照)及「一裁終審制⁷⁷」(中共仲裁法第 9 條第 1 項參照)；其五，為確保仲裁依法獨立進行⁷⁸，該法對種仲裁機構加以定位，區分為「仲裁委員會」及「仲裁協會」，革除過往中共以行政權代替仲裁權之弊端；其六，為使仲裁員素質專業化，中共仲裁法第 13 條⁷⁹對仲裁員之資格予以特別限制；最末，有關法院對仲裁之監督，一則為裁定不予執行，另一則為裁定撤銷仲裁決定。

第二項 人民調解

⁷⁴ 如「國家經濟貿易仲裁委員會」與「中國海事仲裁委員會」。

⁷⁵ 涉外仲裁之依據為中國國際經貿仲裁委員會仲裁規則與中國海事仲裁委員會仲裁規則。

⁷⁶ 中共仲裁法第 5 條規定：「當事人達成仲裁協議，一方向人民法院起訴的，人民法院不予受理，但仲裁協議無效的除外。」

⁷⁷ 中共仲裁法第 9 條第 1 項規定：「仲裁實行一裁終局的制度。裁決作出後，當事人就同一糾紛再申請仲裁或向人民法院起訴的，仲裁委員會或人民法院不予受理。」

⁷⁸ 中共仲裁法第 8 條規定：「仲裁法依法獨立進行，不受行政機關、社會團體和個人干涉。」

⁷⁹ 中共仲裁法第 13 條規定：「仲裁委員會應當從公道正派的人員中聘任仲裁員。仲裁員應當符合下列條件之一：(一)從事仲裁工作滿八年的；(二)從事律師工作滿八年的；(三)曾任審判員滿八年的；(四)從事法律研究、教學工作並具有高級職稱的；(五)具有法律知識、從事經濟貿易等專業工作並具有高級或者具有同等專業水平的。」中共仲裁法第 67 條規定：「鑒於涉外仲裁之特性，涉外仲裁委員會尚可聘任具有法律、經濟貿易、科學技術等專門知識之外籍人士」。

調解制度在中國大陸擁有悠久之歷史，中國大陸民事訴訟法總則並明定「調解原則⁸⁰」以及「指導調解委員會工作原則」，現行之中國人民調解制度係根據2010年08月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議通過，並於2011年01月01日施行之人民調解法之規定而運作。此法之制訂係為完備人民調解制度法制，規範人民調解活動，及時解決民間糾紛，並維護社會之合諧穩定。人民調解委員會係由村(居)民委員會所設立之群眾性組織⁸¹，除村民委員會、居民委員會設立人民調解委員會；企業事業單位根據需要設立人民調解委員會外，人民調解法於附則章第34條規定：「鄉鎮、街道以及社會團體或者其他組織根據需要可參照本法有關規定設立人民調解委員會以調解民間糾紛」，其係為順應實際之需逐漸發展起來，然性質上仍屬群眾性組織。

人民調解委員會由委員三至九人組成，設主任一人，必要時並得設主任若干人，調解委員之產生係由推選產生連選並得連任，人民調解達成協議者，分為製作調解協議書以及口頭協議兩種方式，於2010年人民調解法通過前，依中共人民調解之舊制，人民調解協議僅具契約之法律上拘束效力，不具與確定判決之同一效力⁸²，2010年新通過之人民調解法第33條明定對調解協議之司法確認，賦予人民調解協議書執行力，為中共社會主義法制建設重大進步，中國人民調解於新制度下將有重大發展應是可以期待的。

⁸⁰中國大陸民事訴訟法以自願合法進行調解為原則，其內涵分別為，一、法院審理民事案件時，應立足於調解解決。二、要求法院對當事人多做思想工作。三、法院調解要在自願和合法之基礎上進行。參韓象乾、鄭學林 合著，【大陸六法精要(2)】民事訴訟法，月旦出版，學英總經銷，1994年2月初版，頁17。又此之調解係指法院調解，大陸法院調解屬於起訴後之訴訟程序，相當於我國民事訴訟法第377條以下所定訴訟上和解，而與同法第403條以下所定起訴前非訟性質之「調解」尚有不同，參 陳石獅，和解(含調解)，楊建華 主編，海峽兩岸民事程序法論，台北：月旦，1997年2月1版，頁362。

⁸¹ 人民調解法第7條：「人民調解委員會是依法設立的調解民間糾紛的群眾性組織。」

⁸² 然此尚有許多爭議，目前兩大主要爭執為基人民調解委員會調解後所作成之調解協議，有認其係「一般之民事合同」，另有認其係「特別民事合同」。且此爭議於2010年中國大陸通過人民調解法後，雖以法律明文規定司法確認程序，並無停歇之現象，蓋其司法確認程序係任意規定非強制規定，然本文認為參照我國民法債編各論和解、民事訴訟法訴訟上和解，以及鄉鎮市調解條例之規定，經司法確認前之調解協議，本質上即為和解契約，應以一般民事合同說為可採。

第三項 勞動糾紛處理制度⁸³

中國大陸現行勞動糾紛處理主要以中華人民共和國勞動法(以下簡稱勞動法)及中華人民共和國企業勞動處理條例(以下簡稱勞處條例)為框架所架構,前者第十章規定現行勞動爭議處理制度,後者具體規定各種勞動爭議處理之程序。

勞動爭議處理之方式分別為協商、調解、仲裁及提起訴訟。(勞動法第 77 條參照)勞動爭議發生後,當事人可向本單位勞動爭議調解委員會⁸⁴申請調解;調解不成,當事人一方要求仲裁,可向勞動爭議仲裁委員會⁸⁵申請仲裁,對仲裁裁決不服,則可向人民法院提起訴訟。(勞動法第 79 條)

依勞動法第 80 條規定:「勞動爭議經調解達成協議者,當事人應當履行。」惟調解並非仲裁和訴訟之前置條件,所達成之協議不具強制性。當事人可直接略過調解而申請仲裁,或於調解之後申請仲裁。勞處條例第二章亦有相類似之規定,另勞處條例第三章則具體規定勞動仲裁之程序。

然勞動爭議仲裁不具終局性,勞動爭議之當事人對仲裁裁決不服者,可自收受仲裁書之日起 15 日內,向人民法院提起訴訟(勞動法第 83 條參照)。法院於受理勞動爭議案件,需審查是否經過仲裁程序,未經仲裁者一般不予受理。然法院之審理並不受仲裁裁決之拘束。另以生效之仲裁決定於申請法院強制執行時,若被執行人提出有應不予執行之情形,法院應依民事訴訟法第 217 條處理。

第四項 消費者糾紛解決機制⁸⁶

中國大陸於 1993 年由人民代表大會常務委員會第四次會議通過中華人民共和國消費者權益保護法(以下簡稱消費保護法),並於 1994 年起施行,其消費糾紛解決機制亦由此正式建立。

⁸³ 參會憲義 主編,范愉 著,前揭註 41 書,頁 512 以下。

⁸⁴ 依勞動法第 80 條規定:「在用人單位內,可設立勞動爭議調解委員會。勞動爭議調解委員會由職工代表、用人單位代表和工會代表組成。勞動爭議調解委員會主任由工會代表擔任。」

⁸⁵ 勞動爭議仲裁委員會由勞動行政部門代表、同級工會代表、用人單位方面代表組成。勞動爭議仲裁委員會主任由勞動行政部門代表擔任。(勞動法第 81 條)

⁸⁶ 參會憲義 主編,范愉 著,前揭註 41 書,頁 523 以下。

依據消費保護法之規定，現行消費者與經營者發生消費者權益爭議者，其解決途徑分別有：與經營者協商和解、請求消費者協會調解、消費者糾紛之行政解決、根據與經營者達成之仲裁協議聲請仲裁機構仲裁及向人民法院提起訴訟，前四種均為訴訟外紛爭解決之方式。因消費者糾紛仲裁適用一般仲裁之規定，於此不多作介紹，以下僅就消費者協會之調解以及消費者糾紛之行政解決作簡要之介紹：

第一款 消費者協會之調解

消費者協會是依法成立對商品和服務進行社會監督之保護消費者權益之社會團體，為受國家主管行政機關支持及指導之半官方組織。依消費保護法第 32 條規定，受理消費者之投訴，對投訴對象進行調查及調解為其職能⁸⁷之一。

消費者協會調解需遵守當事人自願、不得因調解妨礙當事人行使訴訟之權利、消費者協會對於屬其受理範圍之爭議不得拒絕調解、消費者協會需依法公正進行調解等諸項原則。由於該調解非屬強制調解，調解結果不具法律強制力，僅得由當事人自願履行，或由消費者協會督促履行，使此種調解形式之利用及作用受到一定程度之影響。

第二款 消費者糾紛之行政解決

依消費保護法規定，消費者與經營者發生糾紛時可向有關行政部門申訴。中國大陸目前就有關食品衛生、藥品管理、價格管理、環境保護、醫療衛生、產品質量等相關規範，均設有行政機關處理消費者糾紛之規定。諸如 1996 年中國大

⁸⁷ 其職能包括：「1.向消費者提供消費信息和諮詢服務；2.參與有關行政部門對商品服務之監督及檢查；3.有關消費者合法權益之問題，向有關行政部門反映、查詢及提出建議；4.受理消費者之投訴，對投訴對象進行調查及調解；5.受理消費者之投訴及商品服務質量問題，可提請鑑定部門鑑定，鑑定部門應告知鑑定結論；6.就損害消費者合法權益之行為，支持受損害之消費者提起訴訟；7.對受損害消費者合法權益的行為，通過大眾傳播媒體予以揭露、批評。」(消費保護法第 32 條)

陸國家工商管理局即頒布工商行政機關受理消費者申訴暫行辦法。

惟前述行政機關受理消費者申訴時，重點在於行使行政管理權，處理相關之不法行為，並對涉及民事糾紛部分進行調解。行政機關就民事爭議所作成之調解協議一般不具強制執行之效力，可向民事法院提起訴訟解決之。

第五項 小結

中國大陸另有行政機關之糾紛處理、交通事故處理、醫療糾紛處理等訴訟外紛爭解決機制之相關規定，實已於法院體制外，建立包括傳統訴訟外糾紛解決制度及現代型 ADR 之糾紛解決體制，然誠如 2010 年甫立法通過之人民調解法所欲解決之調解協議效力問題，於其他糾紛解決模式(如消費者協會之調解)亦存在，此實為立法模式之考量，然中國大陸目前就調解效力似有體制紊亂及效力不彰之問題，參照人民調解協議效力之立法修正模式不失為可參考之修法方向。

我國立法設計上多賦予與確定判決同一效力或執行力，2010 年中國大陸人民調解法之通過，主要立法之一即為確立調解協議司法確認程序及效力，亦凸顯人民調解協議僅具契約效力下，所造成調解功能不彰之問題。相較下，我國調解書強制核定後，具與確定判決同一效力，此種立法模式應較能達到一次解決紛爭及節省司法資源之目的，足堪讚許。

第五節 我國訴訟外紛爭解決機制之概況

第一項 鄉鎮市調解

鄉鎮市調解係由鄉鎮市調解委員會就法定調解事項，進行調解，使兩造當事人相互讓步，就其爭議所在達成合意，並賦予法律效力之制度。1955年1月22日鄉鎮調解條例公布施行後，鄉鎮市調解取得作為訴訟外紛爭解決方式之法源依據，迄今已施行運作50年之鄉鎮市調解制度，目前於台灣地區基層之各鄉鎮市(區)公所均設有鄉鎮市(區)調解委員會，受理各種法定調解事項之案件，為地方基層施政之良政之一，本質上為行政調解之一環，且經鄉鎮市調解委員會調解成立之案件強制送法院核定後，於民事事件有與確定判決同一之效力(刑事事件則賦與執行力)，除非有無效或得撤銷之事由，始得藉由提起調解無效或撤銷之訴，或於移付調解事件由當事人聲請法院續行訴訟外，不得再就同一事件為爭訟。

我國鄉鎮市調解條例自1955年立法後歷經七次修正。整體而言，鄉鎮市調解條例修正至今，體例已臻完備。就調解委員會之組織、成員組成及調解進行之程序，包括得調解事件範圍、管轄、進行方式、調解書之制作及格式、調解書之核定及救濟等司法審查及司法救濟等要件及程序、調解業務之監督以及經費等等，均已法制化。然鄉鎮市調解條例仍有尚待立法補足之空間，諸如調解撤回時點限制以及效力問題付之闕如，調解委員會法定地位不明等問題，均待立法加以解決，鄉鎮市調解制度之細部論述，詳參本文第三章以後之論述。

第二項 鄉鎮市調解以外之訴訟外紛爭解決機制

我國之訴訟外紛爭解決機制除前述之鄉鎮市調解外，尚有法院系統之法院調解(民事訴訟法第403條以下參照)及當事人於保全證據中之協議(民事訴訟法第376條之1以下參照)，於法院調解部分，2012年6月即將施行之家事事件法，除丁類事件依其性質無法調解外，採強制調解原則(家事事件法第23條參照)，

明顯擴張原民事訴訟法僅就離婚及夫妻履行同居事件為強制調解之範圍，適用情形如何，尚待觀察實務實際運作後之成效；至於與鄉鎮市調解同屬行政調解者則占我國訴訟外紛爭解決之大宗，諸如：消費者保護法之調解(消費者保護法第 44 條至 46 條參照)、三七五減租之調解調處(三七五減租條例第 19、26、27 條參照)、勞資爭議之調解(勞資爭議處理法第 9 條以下、第 25 條以下及第 39 條以下參照)、政府採購法爭議之調解(政府採購法第 85 條之 1 以下參照)以及公害糾紛處理法之調解、調處、裁決或公害陳情等，均為行政調解所涵括之範圍，且其立法模式多為行政機關作成調解／調處／裁決書後，經司法審查(送法院核定後)取得與確定判決同一之效力(公害糾紛處理法第 30、33、39、44、46 及 48 條參照)；至於偏向民間之中立第三人為當事人解決糾紛之訴訟外紛爭解決機制則為仲裁，仲裁人所作成之仲裁判斷具有實體上之既判力，為一終局決定，雖於強制執行時，除以給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量標的，得經當事人書面約定無需法院為執行之裁定外，必須先持仲裁判斷聲請法院為執行裁定後始得執行，然除非程序重大瑕疵，或仲裁人與當事人有刑法上應受處罰行為，或其他有足以使仲裁判斷生不公正之情形存在，而得提起「撤銷仲裁判斷之訴」以為救濟外，仲裁判斷生與法院確定判決同一之效力(仲裁法第 1、29、37、40、41、42、43、44 及 45 條參照)。

第三項 小結

訴訟外紛爭解決制度之機能不外乎企求以最經濟之方式定紛止爭，減少當事人訴訟之勞力費用，並減少訴訟資源之浪費。誠如司法院解釋第 591 號解釋文所言：「民事紛爭事件之類型，因社會經濟活動之變遷趨於多樣化。」是以於現代法治國家中，人民得本基於私法上權利主體之地位，於無礙公益之一定程度外，享有其應享之程序處分權及程序選擇權，於其平衡點上，選擇最適當之途徑解決紛爭。

依目前各國訴訟外紛爭解決制度形式觀之，可發現係朝多元化方向發展，且非僅侷限於官方設立組織，有為數眾多之非官方紛爭解決機構，美國、德國、日本及中國大陸之訴訟外紛爭解決制度均屬之。

相較下，我國現行制度之訴訟外紛爭解決制度，除司法型之法院調解外，多

為官方設立之訴訟外紛爭解決機構，民間型訴訟外紛爭解決機制之發展則較為侷限(目前以仲裁為主)，較欠缺靈活性。諸如：德國律師和解等專家參與之制度為我國所無，我國公證法第 13 條目前僅就特定事項得作成公證書約定逕強制執行，可考慮引進德國目前實務而擴大其適用範圍；日本 ADR 促進法透過國務大臣對私人機構進行認證，進而設立各專業領域之訴訟外紛爭解決機構，亦值供我國學習；美國現制中，其所設法院系統之糾紛解決程序，及混合性之糾紛解決程序，如行政官、早期中立評估程序及簡易陪審團審理程序等制度，多為使當事人事先釐清案情以及爭點整理，與我國爭點整理程序中受命法官之角色十分相似，惟其程序之高度靈活性，則非我國民事訴訟法相關規定可及，可供我國立法參考。

就訴訟外紛爭解決制度之效力而言，相較於美日制度設計上，大多數模式之紛爭解決結果僅具契約拘束力，我國立法設計上多賦予與確定判決同一效力或執行力，2010 年中國大陸人民調解法之通過，主要立法之一即為確立調解協議司法確認程序及效力，亦凸顯人民調解協議僅具契約效力下，所造成調解功能不彰之問題。相較下，我國調解書強制核定後，具與確定判決同一效力，此種立法模式應較能達到一次解決紛爭及節省司法資源之目的，足堪讚許。

另就我國現存之訴訟外紛爭解決制度觀之，鄉鎮市調解制度下，調解委員會組織定位不明、調解委員素質參差不齊、調解秘書具法制專長比例偏低等問題亦須立法加以改善，始能真正落實定紛止爭以及保障當事人權益之目的。

第三章 鄉鎮市調解制度與人民調解制度之沿革與現況

第一節 我國傳統社會調解制度之歷史沿革⁸⁸

我國歷經兩千多年之封建社會，本質上係鄉土社會，其核心問題之一即為社會糾紛解決機制。中國古代多數情況下，國家司法機構只設到縣一級，而州縣以下之廣大之鄉土社會，國家司法權並不直接發生作用，而是透過調解此種媒介間接得以實現⁸⁹。傳統中國行政體系並無行政司法之分，行政長官集行政權及司法權於一身，是以司法權係掌於縣官之手。行政長官除徵糧納稅、疏濬河道等季節性任務外，主要日常工作事務是司法事務⁹⁰。清代刑部處分則例規定：“佐雜人員不許准理詞訟，遇有控訴到案，即呈送印官察辦”，若擅受審理而釀致人命，或印官擅自將地方詞訟批發佐雜辦理者，佐雜、印官及失察上司將受革職以下之處分⁹¹。

以下分別就西周之調解制度、秦漢時代之鄉治調解制度、唐代鄉里調解組織、明清時代鄉里調解組織及中華民國時期之區、鄉、鎮調解委員會(民國初年中國國民黨統治時期)作介紹：

第一項 西周之調解制度

⁸⁸ 此所指之我國傳統社會係指西周至民初中國國民黨統治時期之期間。

⁸⁹ 重大傷害案及命案除外，參春楊 著，晚清鄉土社會民事糾紛調解制度研究，北京大學出版社出版，新華書店經銷，頁 2。

⁹⁰ 何兵 著，現代社會之糾紛解決，法律出版社出版，2003 年 1 月第 1 版，頁 8。

⁹¹ 戴炎輝 著，清代台灣之鄉治，台北：聯經出版，1998 年初版 4 刷，頁 623。

西周係古代奴隸制度社會中政治法律制度較為完備之社會，當時之民間調解活動頻繁，已經具備以下三項建立調解制度之客觀指標⁹²：

第一款 具備明確之調解指導思想或原則

西周統治者所標榜之明德慎罰以及崇尚禮制觀念，即為當時調解糾紛之指導原則。前者可從周公姬旦所言一德就是敬天、保民和孝祖，其於平定三監及康武之亂後，告誡封於殷地之康叔實行“明德慎罰⁹³”可知。就後者而言，《說文解字》：「禮，覆也，所以事神致福也。」《禮記·曲禮上》：「道德仁義，非禮不成；教訓正俗，非禮不備；紛爭辯訟，非禮不決；君臣上下，父子兄弟，非禮不定；宦學事師，非禮不親；班朝治軍，蒞官行法，非禮威嚴不行；祈禱祭祀，供給鬼神，非禮不誠不莊」。周人從祭祀鬼神、婚喪喜慶、交際往來、爭訟斷獄至生活食衣住行大大小小之事，無不以禮記之規定為經緯。

第二款 具備受理調解糾紛之官府機構及官吏

地官司徒之屬官—調人，是西周專司調解之官府機構，同時亦是調解民間糾紛之官吏。其職責⁹⁴如下：其一，調解民間仇怨；其二，對犯過失殺人者，於寬囿其罪後於鄉里進行調解；其三，對於難以和解之父兄、師長之仇，則採置於遙遠之海外或諸侯國之隔離措施；其四，對於先動手之動怒者採取不同之處置。

第三款 具備基層調解組織

⁹² 即具備明確之調解指導思想或原則、受理調解糾紛之官府機構及官吏、基層調解組織，參照梁得超 主編，人民調解學，山東人民出版社出版，1999年7月第1版，頁22。

⁹³ 明德係尚德，提倡德教；慎罰係謹慎施用刑罰，不要濫罰無辜。

⁹⁴ 參梁得超 主編，前揭註92書，頁24。

西周基層社會係以鄉遂⁹⁵為單位，鄉之居民稱為國人，享有參與政治及受教育之權利，同時負有負擔軍賦及服兵役之義務。鄉之組織，依《周禮·大司徒》所載：「令五家為比，使之相保；五比為閭，使之相受；五閭為族，使之相葬；五族為黨，使之相救；五黨為州，使之相賙；五州為鄉，使之相賓。」遂之居民稱為野人，野人需負擔特定之勞役義務，也無參與政治之權利。遂之組織，依《周禮·遂人》所載：「五家為鄰，五鄰為里，五里為鄴，五鄴為鄙，五鄙為縣，五縣為遂。」鄉一級官府下設各級胥吏，比設下士為比長，閭設中士為閭胥，族設上士為族師，黨設下大夫為黨正，周設中大夫為州長，鄉設六命卿為鄉大夫；遂一級官府下設各級胥吏，鄰設鄰長，里設里宰，鄴設鄴長，鄙設鄙師，縣設縣正，遂設遂大夫。鄉遂之民間糾紛均由其各級胥吏調處⁹⁶。從上述可知，西周之基層組織相當完備，且已具備調解糾紛之機制。

第二項 前漢時代確立之鄉治調解建置

秦始皇建立中國史上第一個中央集權之封建國家，秦朝並為中國封建法律制度之確立時期，而漢朝在法律制度方面亦承襲了秦朝之制度。然有別於秦朝之嚴刑峻罰，漢朝在調解之指導思想上係以“和為貴”⁹⁷為中心思想。秦漢時代縣官（令）具有審判權，由朝廷任命之，兼具行政官及司法官之權限。縣以下之鄉、亭、里之基層組織不具審判權，然其職司聽訟，其中主持鄉內政之嗇夫⁹⁸即具調解民間糾紛之權限。

⁹⁵ 鄉遂又稱國、野，參梁得超 主編，前揭註 92 書，頁 24。

⁹⁶ 《周禮·地官司徒·鄉大夫》：「鄉大夫之職，各掌其鄉之政教禁令。正月之吉，受教法于司徒，退而頒之於其鄉吏，使各以教其所治，以考其德行，察其道藝。」《周禮·地官司徒·遂大夫》：「遂大夫各掌其遂之政令。以遂時稽其夫家之重寡，六畜、田野，辨其可任者與其可施者，以教稼穡，以稽功事。掌其政令戒禁，聽其治訟。…」

⁹⁷ 漢武帝採納董仲舒德主刑輔、禮法併用之建議，並提倡《春秋》決獄，將“和為貴”作為調解之指導思想。參梁得超 主編，前揭註 92 書，頁 26。

⁹⁸ 參《漢書·百官公卿表序》：「鄉有三老、有秩、嗇夫、遊徼。三老掌教化；嗇夫職聽訟、收賦稅；游徼徼循禁賊盜。」

第三項 唐代之鄉里調解組織

唐代之鄉里行政組織，視其為城區、郊區或鄉村而異其編組。城區係以四戶為鄰，五鄰為保，五保為坊，進而分設鄰長、保長及坊正；郊區別以四戶為鄰，五鄰為保，五保為村，分設鄰長、保正、村正；鄉村以四戶為鄰，五鄰為保，五保為里，五里為鄉，並分設鄰長、保長、里正及鄉耆老。唐代並沿襲秦漢之制度，由不具備審判權之縣級以下行政組織之坊正、村正及里正職司鄉里間之民間糾紛。

第四項 明清時期之基層調解組織

明清時期之政治法律制度承襲歷代封建制度而來，是以封建時代所提倡之禮法教化及綱常倫理，亦為明清時期法律制度及調解制度之思想中心。明代之申明亭⁹⁹為當時鄉里間進行民間調解之常設處所，設於各州縣及鄉之里，由地方耆老或里長主持，一般之家事、民事案件或輕微之刑事案件均由耆老、里長先予以調解，僅重大案件或涉及刑罰者始可告官。清代則於縣、鄉下組織實行保甲制度，十戶立一牌，十牌立一甲，十甲立一保，並分設牌頭、甲頭及保正，其執掌則包括治安、戶籍、課稅及調解民間之糾紛¹⁰⁰。

第五項 民國時期(民國初年中國國民黨統治時期)之區、

鄉、鎮調解委員會

⁹⁹《大明律》規定：「凡民間應有詞訟，許耆老里長准受於本亭剖理。」申明亭亦為明代設在鄉里用以張貼榜文、申明教化的亭子。

¹⁰⁰《清世宗實錄》卷四十六：「十戶主一牌頭，十牌立一甲長，十甲立一保正。」

此時期國民政府依其所公布之區自治施行法和鄉鎮自治施行法，於區、鄉、鎮設置調解委員會，其成員即為調解委員，由鄉鎮長提名，由區、鄉、鎮之公民中選出。鄉鎮調解委員會受理民事調解與本刑於三年以下依法得撤回告訴之刑事調解事項。於雙方當事人調解成立後，調解委員會應於七日內將調解書轉報法院備案，經法院核定後當事人不得對該案件再為爭執而提起訴訟。對於鄉調解委員會不能調解之事項則由區調解委員會辦理¹⁰¹。

第二節 台灣現行之鄉鎮市調解

第一項 鄉鎮市調解之意義

調解之概念，於社會群體中運用得十分廣泛，泛指一切定紛止爭之方式，為紛爭解決之代用語，然就法律意義而言，有其明確之定義，不可不辨。

法律意義上之調解，可區分為法院調解及法院外之調解；法院調解規定於民事訴訟法第 403 條以下，為一起訴前之程序，具有非訟性，又依民事訴訟法第 419 條之規定，於調解不成立時始轉換為一般民事訴訟程序；法院外調解諸如耕地三七五減租之調解、消費者保護法之調解、勞資糾紛之調解、政府採購之調解及鄉鎮市調解等，於程序上或為強制或非強制調解事件，然於概念上均係紛爭解決之方法。

鄉鎮市調解係由鄉鎮市調解委員會就法定調解事項，加以調解，使兩造當事人相互讓步，就其爭議所在達成合意，並賦予法律效力之制度¹⁰²。1955 年 1 月 22 日鄉鎮調解條例¹⁰³公布施行後，鄉鎮市調解取得作為訴訟外紛爭解決方式之法源依據，對鄉鎮市調解之運作、程序、範圍以及法律效力定有明文。迄今已施行運作 50 年之鄉鎮市調解制度，目前台灣地區於基層之各鄉鎮市(區)公所均設有

¹⁰¹ 梁得超 主編，前揭註 92 書，頁 33。

¹⁰² 張子源，鄉鎮市調解之研究，作者自版，頁 44。

¹⁰³ 1982 年 12 月 29 日更名為鄉鎮市調解條例，然現行制度下尚有直轄市所屬區公所之區調解委員會，建議應更名為鄉鎮市區調解委員會為宜。

一鄉鎮市(區)調解委員會，受理各法定調解事項之案件，為地方基層施政之良政之一。

第二項 鄉鎮市調解之立法沿革

中華民國政府遷台後，1955年01月15日立法院審議通過，並於同年01月22日由總統公布施行鄉鎮調解條例全文20條，為現行鄉鎮市調解條例之前身。基本上就鄉鎮調解之組織、調解委員會之設置、調解委員會之組成及任免、得調解事項範圍、調解書得送法院核定及調解書核定之效力等均作規範。同年12月27日增訂第20條，增訂本條例於院(省)轄市之區及縣轄市之市準用之，以及區調解委員會委員於區無區民代表會組織者，調解委員之選任以及解任方式¹⁰⁴，第20條遞改為第21條，並於1956年01月09日公布施行。

1964年5月26日修正並於同年6月6日公布鄉鎮調解條例第4、14及19條，將原第4條第1款民事事件得由被聲請人所在地，刑事得由犯罪地調解委員會取得管轄之規定，改為民事得向他造住所、居所、營業所或事務所所在地；刑事事件得向他造住所、居所所在地或犯罪地之鄉鎮市調解委員會聲請，擴大調解委員會管轄權之取得，以便於進行調解。第14條則針對本條例原規定法官僅就調解書有無抵觸鄉鎮調解條例作認定，修正為就調解書是否違背法令作認定，擴大調解書適用法令範圍，以符法理。至於第19條將調解委員任期由1年調整為2年，以免影響調解業務之進行，且為調解委員會專設秘書一人(委派)處理日常事務，並明文規定調解委員會之經費得編入鄉鎮自治預算。

1982年，因社會變遷，原鄉鎮調解條例已難因應實際需要，行政院為使調解能發揮紓減訟源效果，遂提出鄉鎮調解條例修正草案，於1982年12月17日修正鄉鎮調解條例為鄉鎮市調解條例，修正全文33條，並於1982年12月29日總統令公布，其主要修正重點分述如下¹⁰⁵：

一、配合地方行政體制變動，將鄉鎮調解條例修正為鄉鎮市調解條例，將縣

¹⁰⁴ 依1956年1月9日修正公布之舊鄉鎮調解條例第20條第2項：「區調解委員會委員如該區無區民代表會組織者，由區長推薦加倍人數，報請市政府審定，提經市議會同意後聘任之，其因故解聘之程序亦同。」

¹⁰⁵ 參照立法院公報第71卷第96期院會紀錄，第14頁以下。

轄市之「市」納入，各有關係文亦一併配合修正；為顧及新竹市及嘉義市升格後暫不設區，於修正條文將未設區之省轄市亦納入。

二、為擴大調解事件範圍，增強調解疏減訟源之效果，刪除原刑事案件限於三年以下告訴事件。蓋告訴乃論之罪是否告訴取決於當事人，無限制之必要，是修正為告訴乃論之刑事案件均得借由調解途徑解決紛爭。(舊鄉鎮市調解條例第1條)

三、健全調解委員會組織部分，增訂鄉鎮市長送請鄉鎮市民代表會同意聘任調解委員時，應檢送其姓名、學歷、經歷及家庭狀況等有關資料；增訂調解委員不出席調解會議全年達會議總數二分之一以上者，應予解聘，所餘任期尚達一年以上者，應補聘其缺額，以利調解業務正常運作；將調解秘書職務等級由委派修正為第五職等或第六職等，以利彈性運用並羅致優秀人才。(舊鄉鎮市調解條例第3條、第8條、第30條)

四、改進調解程序，為因應實務上常因委員出席不足法定二分之一無法開會，下修開會法定人數為總人數之三分之一，並增訂如經兩造當事人之同意得由調解委員一人進行獨任調解；另為使紛爭得一次解決，增設於調解事件具利害關係之第三人得依法參加調解或加入為當事人。(舊鄉鎮市調解條例第6條、第15條)

五、強化調解效力部分，修正原條文於兩造當事人聲請時始送法院核定之規定，修正為凡調解成立者，不待當事人聲請，一律依職權將調解書由鄉鎮市公所送請法院核定。核定之民事調解書與確定判決具同一效力，刑事調解書以給付金錢或其他代替物，或有價證券之一定數量為標的者，其調解書具有執行名義。增訂一審訴訟進行中，如調解成立並經法院核定後，視為依法向法院撤回起訴、告訴或自訴，發生當然撤回之效果。(舊鄉鎮市調解條例第25條)

六、為周延鄉鎮市調解之救濟制度，是參照民事訴訟法第416條第2項，增訂經法院核定之民事調解，如有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定之法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴；又為使當事人重視鄉鎮市調解制度，並樂於聲請調解，爰增訂告訴乃論之刑事案件，經調解不成立者，被害人得聲請調解委員會，將該事件移請該管檢察官偵查，並視為於聲請調解時已經告訴，以避免告訴乃論罪之被害人因調解費時，致調解不成立時已逾告訴期間而權益受損。(舊鄉鎮市調解條例第26條、28條)

此次修正使鄉鎮市調解制度更為完備，非但因應地方制度之變革，於調解程序進行下修開會門檻以及獨任調解之運作，均使調解進行更具靈活性。至於最為重要之調解效力部分，調解書強制送法院核定，賦予與確定判決同一效力或執行力，並得提起調解無效或撤銷之訴等規定，均使調解制度作為訴訟外紛爭解決方式之體制趨於完備。

自 1982 年全面修正後，其後歷經 7 次修正，除 1994 年部份修正及 2005 年全文 37 條作修正外，均為少數之條文修正。1994 年 10 月 27 日修正鄉鎮市調解條例第 31 條並於同年 6 月 29 日總統令公布，規定為加強調解業務之推展，中央、省(市)及縣(市)主管機關得按鄉、鎮、市調解委員會之實際需要，予以補助(舊鄉鎮市調解條例第 31 條第 2 項)，使中央補助鄉鎮市調解有明確之法律依據。1995 年 6 月 13 日增訂同年 6 月 29 日公布之鄉鎮市調解條例第 4 之 1 條，規定民意代表得兼任調解委員，立法理由在於使調解委員會功能明確彰顯不致萎縮。

1995 年 12 月 21 日之修正，修正條文第 2、3、6、8、11、14、16、18、22、25、30、32 條，並增訂第 3 之 1 條。此次修正除作文字修正外，包括調解委員人數調整上限至 25 人以因應需求(舊鄉鎮市調解條例第 2 條)；調解委員得補聘、應補聘及續聘之條件(舊鄉鎮市調解條例第 3 條)，調解委員消極資格限制之增訂(舊鄉鎮市調解條例第 3 條之 1)；調解會議改由調解委員三人以上出席即可進行，以避免常因未有三分之一以上調解委員出席，無法進行調解，影響調解績效，且調解未必均以開會方式為之，如此修正可節省人力以及經費(舊鄉鎮市調解條例第 6 條)；明定經由當事人及調解委員會同意之合意管轄規定(舊鄉鎮市調解條例第 11 條第 3 款)；調解書製作之簡化¹⁰⁶，以簡化調解秘書之文書作業，調解書內，除調解委員姓名外，無庸再記載其他個人資料，以資簡便(舊鄉鎮市調解條例第 22 條)；增加民事事件於第一審判決確定前、刑事事件於第一審言詞辯論終結前，調解成立並經法院核定視為撤回效力之規定，以明確聲請調解如果在第一審辯論終結前，而調解成立或其核定，在第一審法院辯論終結後者之效力(舊鄉鎮市調解條例第 25 條)；修正調解秘書任用資格為經公務人員法律相關類科考試及格，並具委任第四職等至第五職等或薦任第六職等人員亦得擔任，其理由在於適度放寬任用資格，解決基層羅致調解委員會秘書之實際困難，並配合 1986 年

¹⁰⁶ 刪除原先調解書除需記載調解委員姓名外之相關個人資料，諸如年齡、職業等規定，明定僅需記載出席調解委員姓名。

4 月 21 日公布之公務人員任用法及考試院依該法發布之地方機關職務列等表之標準，爰增訂經公務人員法律相關類科考試及格，並具有委任第四職等至第五職等或薦任第六職等人員，亦得擔任調解委員會秘書。另業務繁重之調解委員會，僅秘書一人無法勝任全部調解業務，爰增列得置幹事協助之，並且由鄉、鎮、市長指派鄉、鎮、市公所內委任第一職等至第五職等之適當人員擔任，並授權省政府訂定設置基準，增訂業務繁重之調解委員會得設置幹事協助秘書辦理調解業務（舊鄉鎮市調解條例第 30 條）。

鄉鎮市調解條例於 2002 年 4 月 2 日修正，同年 4 月 24 日公布，主要係¹⁰⁷為因應台灣省政府功能業務與組織調整，爰將條文中省政府依業務職掌修正為縣政府或內政部，原省(市)之用語修正改為直轄市(舊鄉鎮市調解條例第 2、3、30、31、32 條)。另配合地方政府人事職等調整作業，對於擔任秘書或幹事人員，由鄉、鎮、市長依人事法規指派具資格者即可，是以刪除官職等之規定(舊鄉鎮市調解條例第 30 條)。

隨後鄉鎮市調解條例於 2005 年修正全文第 37 條、2007 年修正第 4 條，並於 2009 年 12 月 15 日修正第 4 條及第 37 條，此後未對該條例為修正。2005 年修正全文 37 條，本次修正除對文字增刪修正外，有以下重點：

其一，為因應社會多元，並防止地方政治派系角力影響調解委員之選任，擴大調解委員資格遴選範圍之規定，刪除調解委員應由鄉、鎮、市民代表會同意之規定，改經由鄉、鎮、市長遴選後，提出符合資格之加倍人數人選，並分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院檢察署共同審查，遴選符合資格之規定名額，報縣府備查後聘任，連任時亦同，並增訂女性名額不得少於四分之一(鄉鎮市調解條例第 3 條)。

其二，明文規定鄉、鎮、市長以及民意代表不得兼任調解委員，以避免鄉、鎮、市長遴選民意代表淪為酬傭，影響調解品質及公信力(鄉鎮市調解條例第 5 條參照)。另為強化法院與調解委員會之連繫，提升調解業務功能，爰增列調解委員資料需函送法院備查(鄉鎮市調解條例第 6 條參照)。

其三，擴大得進行調解事項之範圍，原得進行調解事項係規定舊鄉鎮市調解條例第 10 條，包括民事事件及告訴乃論之刑事事件；新修正鄉鎮市調解條例將

¹⁰⁷ 調解委員名額及連任原由省政府審酌及核准，改由縣政府為之；原幹事設置基準由省政府定之改由內政部定之。

本條移列第 11 條，並新增第 12 條，明文規定第一審法院得將以下事項裁定移列調解，且就該裁定不得抗告：其一、民事訴訟法第 403 條第 1 項規定之事件；其二、適宜調解之刑事附帶民事訴訟事件；其三、其他適宜調解之民事事件。其立法意旨為擴大民事糾紛解決機制，節省人民進行訴訟之勞費以紓減訟源，將調解委員會之功能推向極致化。

其四，就調解書司法審查部份，法院審核調解內容有無牴觸法令、違背公共秩序或善良風俗，或是否有不能強制執行者，除調解書外，尚須審酌有關調解之卷證，是增訂鄉、鎮、市公所應檢送與調解有關之卷證，送請移付或管轄之法院審核；調解無效之原因，除原先規定調解內容違背法令之不予核定事由外，尚包括調解內容違背公共秩序或善良風俗，又調解內容如為給付或行為不行為義務，應臻於明確而適於強制執行，爰增訂調解內容違背公共秩序或善良風俗或不能強制執行者為不予核定事由。另為使鄉、鎮、市公所有充裕之時間作業，將現行規定之七日，延長為十日，並明定法院移付調解者若不予核定應續行訴訟程序。(鄉鎮市調解條例第 26 條)。

其五，就訴訟進行中調解成立並經法院核定就訴訟程序之效力，變更為第 28 條。就民事事件，除事件已經本案終局判決者外，當事人撤回起訴，視同未起訴，民事訴訟法第 263 條定有明文，亦即當事人撤回起訴後，得再為起訴。原條文(舊鄉鎮市調解條例第 25 條第 1 項)規定調解成立者，視為撤回起訴，復於鄉鎮市調解條例第 28 條第 1 項規定不得再行起訴，與民事訴訟法規定不符，為求體例一致，爰參酌民事訴訟法第 420 條之 1 第 1 項規定，無論當事人自行聲請或法院移付之民事事件，經法院核定者，原提起之訴訟終結。另明訂刑事事件於偵查中或第一審言詞辯論終結前調解成立，應於調解書記載當事人同意撤回之意旨，並經法院核定，視為於調解成立時撤回告訴或自訴(鄉鎮市調解條例第 28 條參照)。

其六、就司法救濟部份，除配合法院移付調解事件增訂作文字調整外，並參照民事訴訟法第 380 條第 2 項之規定，增訂法院移付調解事件，調解成立並經核定，如有無效或得撤銷之原因者，當事人得請求續行訴訟及不變期間之規定；並參照民事訴訟法第 380 條第 3 項準用民事訴訟法 502 條之規定以及強制執行法第 18 條，明定無論係當事人聲請事件或法院移付調解事件所成立之調解，於依法進行調解無效或撤銷調解之訴時，準用民事訴訟法第 502 條及強制執行法第 18

條第 2 項之規定(鄉鎮市調解條例第 29 條參照)，以利適用。

2007 年 06 月 14 日及 2009 年 12 月 15 日，係就鄉鎮市調解條例第 4 條，調解委員之消極要件作修正¹⁰⁸。2007 年係於第三款但書中增列「或易科罰金」，以符合實際需要；至於 2009 年則係配合 2008 年 5 月 23 日修正公布之民法總則編(禁治產部分)、親屬編(監護部分)及其施行法部分條文，已將「禁治產宣告」修正為「監護宣告」，並增訂「受輔助宣告」之相關規定，爰配合將第六款之「受禁治產宣告」修正為「受監護宣告」。另考量受輔助宣告之人係因精神障礙或其他心智缺陷，致其為意思表示或受意思表示，或辨識其意思表示效果之能力，顯有不足，不宜擔任調解委員之職務，爰於同款增列「受輔助宣告」者亦不得充任調解委員之規定，並配合民法施行日期增訂鄉鎮市調解條例第 4 條第 6 款之施行日期，變動不大，併予敘明。

整體而言，鄉鎮市調解條例修正至今體例已臻完備，就調解委員會之組織、成員組成、調解進行之程序(包括得調解事件範圍、管轄、進行方式、調解書之制作及格式)、調解書之核定與救濟等司法審查程序、調解業務之監督及經費等，均已法制化。然鄉鎮市調解條例仍有尚待立法補足之空間，諸如調解撤回時點限制及效力問題則付之闕如，加以調解委員會法定地位不明等問題，均待立法加以解決。

第三項 鄉鎮市調解之性質

鄉鎮市調解應屬司法制度

鄉鎮市調解之性質為何有爭議，學說上有以下三主張：

一、自治工作說¹⁰⁹

¹⁰⁸ 於第 4 條第 3 款增列「或易科罰金」；第 6 款配合民法有關監護宣告之規定，將原先就禁治產宣告之用語改為受監護宣告，並增列受輔助宣告者亦不得充任調解委員。

¹⁰⁹ 學說主張有三種說法，參閱張子源，前揭註 102 書，頁 5。

此說認為鄉鎮市調解之主體為鄉鎮自治機關，被調解之客體為鄉鎮市內之人民，亦即自治團體之組成份子，故調解之目的在減少自治團體組成份子間之衝突，增進相互間之團結，以發揮自治功能。從而鄉鎮市調解為自治事項之一。主張此說者，認為鄉鎮市調解制度不應由中央立法加以規範，而應於「省縣自治通則」中規定其原則，並由各省於其自治法規中規定其具體內容，再由各縣市於其單行法規中規定施行細則。

二、社會立法說¹¹⁰

此說著眼於鄉鎮市調解之目的，在排紛解難，維持社會之安寧與和諧，故性質上屬於社會立法之範圍，因認依憲法第 108 條第 1 項第 13 款規定，應由中央立法執行之，亦可交付自治機關執行。

三、司法制度說¹¹¹

此說認為一事物之性質，應依其內容定之，不能僅依形式或效果為論據。鄉鎮市調解之內容，既為處理民事事件及部份刑事事件，其性質顯屬司法制度。

四、本文見解

本文以為，應以司法制度說為宜，說明如下：

一、前述之自治工作說以行鄉鎮市調解之主體為自治機關，被調解之客體為鄉鎮市人民，認定鄉鎮市調解係為發揮解決自治團體中組成份子之紛爭，為自治事項。然縱然為中央事項，亦得透過委辦之方式移轉部份權限由地方行使中央職權，難以單就行使主體以及客體而認定鄉鎮市調解為地方自治事項。

二、社會立法說以鄉鎮市調解目的為出發點認定其性質，然其以維持社

¹¹⁰ 學說主張有三種說法，參張子源，同註 109。

¹¹¹ 張子源，前揭註 102 書，頁 6。

會和諧角度出發，即認定鄉鎮市調解屬社會立法範疇實過於空泛，蓋此種公益目的廣泛存在於各法規中，難成為認定鄉鎮市調解性質之標準。

三、就鄉鎮市調解之本質觀之，鄉鎮市調解係以處理民事事件以及告訴乃論之刑事事件，調解成立由法院核定，生與確定判決同一之效力或執行力；就調解書效力之爭執，係向法院提起調解無效或撤銷調解之訴以為救濟，其性質顯屬司法制度。

四、

(一)雖就形式觀之，鄉鎮市調解書係以鄉鎮市調解委員會¹¹²名義作成，然其非鄉鎮市調解委員會就調解事件，直接依據法律，本於職權直接對聲請調解之當事人，為具規制效果之意思表示，與行政行為中之行政處分不同(行政程序法第 92 條第 1 項)。

(二)就實質觀之，當事人於未向法院提起訴訟前，就法定得進行調解事項向調解委員會提出申請，由調解委員本於和平懇切之態度，就當事人兩造為勸導，調解進行否取決於當事人意願，調解條件為何亦須當事人同意。雖鄉鎮市調解條例不若民事訴訟法第 416 條以下，就調解委員以及法官所進行之調解，明訂有調解條款之酌定以及經由當事人聲請由法官擬具調解方案等規定，然由中立第三人介入協調，達成協議，經由司法審查程序終結紛爭之法理並無不同。

(三)另 2007 年修正得行鄉鎮市調解事件範圍包括民事訴訟法第 403 條所規定之事件，法院並得裁定移付鄉鎮市調解，民事事件調解成立視為訴訟終結，調解不成立則準用民事訴訟法第 380 條續行訴訟之規定，調解委員會之角色，於此部份實與法院調解之調解委員，或進行調解之法官相若，且就程序進行類似訴訟上和解之程序，是以就訴訟進行之程序亦準用相關規定，難認鄉鎮市調解非司法制度之一環。

第四項 鄉鎮市調解機關

¹¹² 調解委員會之定性請參照本文第三章第二節四項之說明，本文傾向採附屬機關說。

鄉鎮市調解委員會之定性

依現行鄉鎮市調解條例第 1 條之規定：「鄉鎮市公所應設調解委員會。」是為目前鄉鎮市公所設置調解委員會之法源依據，目前台灣就直轄市而言，各區均設置有各區之調解委員會；其他縣市則於各鄉鎮市之鄉鎮市公所均設有各鄉鎮市之調解委員會，係基層政府組織中獨立進行調解業務之主體，其組織定性為何，有詳加探究之必要。

一、內部機構說¹¹³

此說認為調解委員會雖係獨立進行調解工作，然對外係以其所由設置之鄉鎮市自治機關為主體，調解委員會乃鄉鎮市公所內部負責調解之機構。而該說主要之立論依據係鄉鎮市調解條例第 26 條第 1 項及第 2 項之規定，實務上係以調解委員會所屬之鄉鎮市公所為行文之對象，是以調解之主體應為鄉鎮市公所。

二、附屬機關說¹¹⁴

此說認為調解委員會為設置於鄉鎮市公所之附屬機關，獨立行使調解職權，並無須鄉鎮市公所之協力，且依鄉鎮市調解條例第 5 條，鄉、鎮、市長及民意代表均不得兼任調解委員，並得直接對外行文。此說之主要依據分述如下：(一)調解權專屬於調解委員會，不屬鄉鎮市公所自治事項之範疇。(二)調解成立，調解書係由調解委員及主席簽名，不必由鄉鎮市長簽署。(三)參加人：參加調解程序，係由調解委員會許可。(四)調解委員會可逕行商請有關機關協助。(五)通知、調解書及調解不成立證明均以調解委員會名義行之。(鄉鎮市調解條例第 1 條、第 18 條、第 25 條、第 26 條及第 30 條參照)

¹¹³ 學說上有兩說，參閱張子源，前揭註 102 書，頁 45。

¹¹⁴ 張子源 著，前揭註 102 書，頁 45。

三、小結

論者¹¹⁵認為以上兩說應以附屬機關說為宜，其理由主要為：「…蓋調解權係以中央立法，特別授與調解委員會獨立行使，核定後之調解書具有執行名義，亦係法律之特別規定，均非行政權之作用使然。至於調解書由鄉鎮市公所名義送管轄法院等規定，僅屬單純之行政上公文書往來，並不影響調解書之成立，此正與調解書係由法官核定簽名，而發還鄉鎮市公所則以法院名義為之者同，亦即司法工作除審判工作外，尚有司法行政工作，調解則除調解業務外，亦有調解行政工作，“內部機關說”所主張之依據，乃調解行政工作。…」似以調解委員會係獨立以其名義行使調解權，且該調解權非行政權之作用範疇為立論基礎。

四、本文見解

本文以為，鄉鎮市調解委員會之定性，可從以下觀點探究之：

(一) 就是否具備獨立之組織觀之

學理上就行政機關¹¹⁶之認定，應具備獨立之組織及特定之管轄權兩要素。獨立之組織係指，形式上，應具有單獨之預算、編制、組織法規及印信¹¹⁷；至於行政機關內部之行政單位非屬行政機關性質者，稱之為內部單位¹¹⁸。

然以上標準亦非絕對，最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議即認為：「…所謂組織，需具有單獨法定地位，故以具備獨立之人員編制及預算為原則。惟實務上為避免政府財政過度負擔，及充分利用現有之人力考量，亦有由相關機關支援其他機關之人員編制，或由相關機關代為編列其他機關預算之情形，尚難因為該其他機關之人員編制及預

¹¹⁵ 張子源 著，前揭註 102 書，頁 46。

¹¹⁶ 係指狹義之行政機關，亦即行政官署。

¹¹⁷ 陳敏，行政法總論，作者自版，新學林經銷，2007 年 10 月 5 版，頁 908。

¹¹⁸ 然實務現況因法令無統一規定，造成認定上之困難。

算未完全獨立，而否定其為行政機關。…」，進而認為各地方法院及其分院檢察署犯罪被害人審議委員會及各高等法院，及其分院檢察署犯罪被害人補償覆審委員會之設置，依犯罪被害人保護法第 14 條、第 15 條、第 20 條之規定，既具有單獨之法定地位，並得代表國家受理被害人補償金之申請及調查，且為准駁之決定，認前開審議委員會及覆審委員會為行政機關。

現行實務之鄉鎮市調解委員會並無獨立之組織編制，係屬鄉鎮市區公所組織法下之行政單位，多隸屬鄉鎮區公所民政課下，調解委員會之秘書及幹事亦為民政課編制內人員，僅業務執掌包括調解業務一項；鄉鎮市調解委員會之預算亦由鄉鎮市區公所編納預算，目前實務作法係於民政業務項下編列調解業務預算，鄉鎮市調解條例第 34 條第 1 項即明文規定，調解委員會之經費，應由鄉、鎮、市公所就實際需要，編入鄉、鎮、市自治預算，是現行鄉鎮市調解委員會並無獨立預算¹¹⁹。

(二)就是否具獨立管轄權觀之

行政機關應具有特定之管轄權，始得在其管轄範圍內，行使公權力以處理行政事務¹²⁰。事物管轄部分，依鄉鎮市調條例第 1 條，鄉、鎮、市公所應設調解委員會，辦理民事以及刑事告訴乃論罪之調解事項。土地管轄部分，依鄉鎮市調解條例第 13 條：「兩造均在同一鄉、鎮、市居住者，由該鄉、鎮、市調解委員會調解；兩造不在同一鄉、鎮、市居住者，民事事件由他造住、居所、營業所、事務所所在地，刑事事件由他造住、居所所在地或犯罪地之鄉、鎮、市調解委員會調解；經兩造同意，並經接受聲請之鄉、鎮、市調解委員會同意者，得由該鄉、鎮、市調解委員會調解，不受前二款之限制。」是鄉鎮市公所依法應就管轄範圍內之調解事務行使職權，具備獨立之管轄權。

(三)就調解委員會之法定地位觀之

¹¹⁹ 且目前實務上就內政部、法務部及縣政府發與鄉鎮市調解委員會之鄉鎮市調解獎勵金(鄉鎮市調解條例第 34 條第 2 項參照)，亦係編列入鄉鎮市區公所民政課調解業務項下。

¹²⁰ 吳志光，行政法，新學林，2006 年 1 月 1 版 1 刷，頁 106。

有論者¹²¹認為調解權係以中央立法，特別授與調解委員會獨立行使，核定後之調解書具有執行名義，係以法律之特別規定，非行政權之作用使然，認定調解委員會之屬性為附屬機關，獨立行使憲法所賦予之調解權。

本文認為，揆諸現行鄉鎮市調解委員會調解之行使模式，係由調解委員依法以調解會議或以獨任調解之方式進行，調解成立係以調解委員會之名義作成調解書，調解書送法院核定前，除需當事人簽章或蓋指印外，參與調解會議之調解委員及調解會主席亦須簽章，始具備調解書之作成之法定要式，調解委員會於調解書上並蓋有調解委員會之印信；調解不成立，亦係以調解委員會之名義，發予當事人調解不成立證明書，足見調解委員會係獨立行使調解權，具獨立之法定地位，不受鄉鎮市公所監督及干預。

綜上所陳，鄉鎮市調解委員會之地位，與前開最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議所指之被害人賠償及審議委員會相若，參照該決議之意旨，儘管鄉鎮市調解委員會不具獨立組織及預算，然揆諸其具獨立印信，獨立行使調解權並做成調解書，實無法否定其獨立之法定地位。且內部機關說依據鄉鎮市調解條例第 26 條第 1 項及第 2 項之規定，認為法院既以鄉鎮市公所為行文之對象，從而鄉鎮市調解之主體應為鄉鎮市公所之看法，應不足採。蓋此為立法上就調解委員會組織及預算所採便宜方式，所生之必然結果，不足作為調解委員會組織定性之唯一論據。是以，仍應認定鄉鎮市調解委員會為行政機關方屬正確。

¹²¹ 張子源 著，同註 115。

第五項 鄉鎮市調解委員會之組織

第一款 調解委員人數與組成

舊鄉鎮調解條例(1982年12月17日修正前)並無對調解委員之人數作規定，係於鄉鎮調解條例第18條授權由各縣市政府斟酌地方情形，分別擬訂鄉鎮調解委員會組織規程，送請縣、市議會通過後，轉送管轄法院備案。此時期縣市政府均以鄉鎮市調解委員會組織規程擬訂準則為本，訂定各縣市之鄉鎮市調解委員會組織規程，調解委員人數均規定為5至9人，且婦女至少1人。

1982年12月17日鄉鎮市調解條例第2條修正，明文規定調解委員會由委員7人至15人組織之，並互選一人為主席。1995年12月21日增訂同條第2項，鄉、鎮、市行政區域遼闊、人口眾多或事務較繁者，其調解委員名額得由省政府酌增之，但最多不得超過25人。其理由在於現行調解委員會最高僅得置調解委員15人之規定，已不足因應實際業務需要，爰增列第二項，授權省政府依實際需要酌增其名額，但總額仍受最多不得超過25人之限制。

2002年04月02日配合臺灣省政府功能業務與組織之調整，將第二項「省政府」修正為「縣政府」，然基本之人數規定未變動。2004年05月02日該條僅酌作文字變動，另於第3條第4項增定婦女保障名額不得少於調解委員人數之4分之1，以因應家庭暴力及性侵害案件之驟增¹²²，調解委員會由委員7人至15人組織之，並互選1人為主席，鄉、鎮、市行政區域遼闊、人口眾多或事務較繁者，其委員名額得由縣政府酌增之，但最多不得超過25人。

依據統計資料¹²³，2010年底台灣調解委員人數共為3,956人，其中

¹²² 其立法理由為：鑒於家庭暴力及性侵害案件驟增，及女性委員特有耐心等人格特質，調解委員中由女性委員擔任，於調解過程中，將有極大助益，爰於第四項明定女性名額不得少於四分之一。

¹²³ 內政部統計處：內政統計通報（一〇〇年第十五週），網址：

男性為 2,759 人，女性為 1,197 人；至於各調解委員會調解委員人數以及性別比例，以 2011 年台中市各區調解委員會為例，各區平均調解委員人數為 11.5 人，其統計表如下：

表格 1. 台中市各區調解委員會概況(調解委員會調解委員資料統計表)

行政區 調解委員	后里區	烏日區	太平區	神岡區	石岡區	東區	東勢區
人數	11 人	11 人	15 人	11 人	15 人	11 人	11 人
性別比(男: 女)	8:3	8:3	11:4	9:2	11:4	8:3	7:4

行政區 調解委員	大里區	梧棲區	霧峰區	中區	清水區	大甲區	北區
人數	7 人	11 人	11 人	9 人	11 人	10 人	13 人
性別比(男: 女)	5:2	8:3	8:3	7:2	8:3	8:3	8:5

行政區 調解委員	北屯區	龍井區	沙鹿區	大肚區
人數	17 人	11 人	11 人	11 人
性別比(男: 女)	11:7	8:3	8:3	8:3

(說明：此表係依問卷調查資料彙整作成，問卷調查時間為 2011 年 10 月，調查行政區範圍為台中市 29 個行政區，問卷共 29 份，實際回收份數 18 份，未回收部分係因受訪者未繳回問卷或拒絕受訪。)

表格 II. 2001 年至 2010 年鄉鎮市調解委員會組織概況表¹²⁴

表一、地方調解委員會組織概況

單位：人

年底別	委員總 人數	按性別分		按年齡分				按教育程度分			
		男	女	未滿 40歲	40至未 滿50歲	50至未 滿60歲	60歲 以上	大專 以上	高中 (職)	國中	國小
90年底	3,756	3,200	556	171	971	1,062	1,552	621	1,304	969	862
91年底	3,762	3,211	551	155	913	1,104	1,590	677	1,322	952	811
92年底	3,807	3,247	560	166	936	1,171	1,534	710	1,428	931	738
93年底	3,841	3,265	576	138	879	1,213	1,611	726	1,452	932	731
94年底	3,811	3,219	592	132	784	1,252	1,643	733	1,431	927	720
95年底	3,790	2,957	833	115	761	1,320	1,594	856	1,460	859	615
96年底	3,932	2,827	1,105	132	751	1,392	1,657	1,001	1,545	829	557
97年底	3,959	2,792	1,167	99	682	1,421	1,757	1,042	1,529	841	547
98年底	3,963	2,775	1,188	77	589	1,411	1,886	1,052	1,539	839	533
99年底	3,956	2,759	1,197	76	541	1,373	1,966	1,096	1,529	817	514
較98年底增減(%)	-0.18	-0.58	0.76	-1.30	-8.15	-2.69	4.24	4.18	-0.65	-2.62	-3.56

資料來源：直轄市及縣(市)政府。

第二款 調解委員資格與適任條件

一、調解委員之資格

(一)積極資格

按鄉鎮市調解條例第3條第1項規定，調解委員會委員，係由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士，經過法定程序予以聘任，茲就其積極資格說明如下：

1. 事實上居住於鄉、鎮、市區域內：

鄉鎮市調解條例第3條所指之「鄉、鎮、市內」，應係指事實上居住於該鄉、鎮、市區域內而言，至於其戶籍登記之住址是否亦設於當地則非所問¹²⁵。

2. 具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士：

「具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士」之用語係不確定之法律概念，是以何程度始堪稱具法律或其他專業知識；如何稱之信望素孚均應依具體個案認定為宜。

¹²⁴ 同註 123。

¹²⁵ 法務部 2006 年 4 月 14 日法律決字第 0950014681 號書函；法務部 1986 年 4 月 3 日法 75 律字第 3771 號函釋；相同見解，張子源，前揭註 102 書，頁 55。

目前實務見解並無針對何程度始堪稱具法律或其他專業知識、信望素孚為具體之解釋，而認為應由主管機關本於職權就具體個案認定之。以下就實務上現行認定調解委員積極資格函釋整理如下：

(1) 「…有關調解委員會委員資格遴選範圍，原則上以具有法律知識背景為主，但為因應處理多元社會所發生之紛爭事件，尚須具有其他專業人士擔任此工作，使調解結果更具專業性，以符合公平合理…」【法務部 2007 年 3 月 7 日法律決字第 0960008937 號書函參照】

(2) 「…其積極資格上符合該條例第 3 條所定具有法律專業、信望素孚之人士，始足當之。故一般行政機關技工、工友是否兼任鄉鎮市調解委員會委員，宜由各主管機關參酌前揭行政院等函釋意旨及上開相關規定，本於職權審酌之。」【法務部 1999 年 5 月 24 日法 88 律字第 018145 號函參照】

(3) 「查公務員除法令所定外，不得兼任他項公職或業務…，公務員服務法第 14 條定有明文，且鄉鎮市調解條例亦無公務員得兼任調解委員之明文規定，故公務員不得兼任鄉鎮市(區)調解委員。」【法務部 1986 年 11 月 13 日法律字第 13864 號函】

(二)消極資格

按鄉鎮市調解條例第 4、5 條之規定，就鄉鎮市調解委員之消極資格說明如下：

1. 具鄉鎮市調解條例第 4 條之消極資格者：

「(1) 曾犯貪污罪，經判刑確定。

(2) 曾犯組織犯罪防制條例之罪，經提起公訴。

(3) 曾犯前二款以外之罪，受有期徒刑以上刑之裁判確定。但過失犯罪或受緩刑宣告或易科罰金者，不在此限。

(4) 曾受保安處分或感訓處分之裁判確定。

(5) 受破產宣告，尚未復權。

(6) 受監護或輔助宣告，尚未撤銷。」

2. 依法不得兼任調解委員者：

按鄉鎮市調解條例第 5 條：「鄉、鎮、市長及民意代表均不得兼任調解委員。」又依公務員服務法第 14 條：「公務員除法令所定外，不得兼任他項公職或業務。」是以鄉鎮市調解條例及其他法令既無明文公務員可任調解委員，其自屬依法不得兼任調解委員者。

表格 III. 台中市各區調解委員會調解委員教育程度資料統計表

行政區 調解委員教育程度	后里區	烏日區	太平區	神岡區	石岡區	東區	東勢區
碩士以上	0 人	1 人	0 人	0 人	0 人	0 人	0 人
大專以上	4 人	3 人	1 人	2 人	8 人	3 人	2 人
高中	4 人	6 人	10 人	4 人	6 人	6 人	5 人
國中	1 人	1 人	5 人	4 人	1 人	2 人	4 人
小學	2 人	0 人	0 人	1 人	0 人	0 人	0 人

行政區 調解委員教育程度	大里區	梧棲區	霧峰區	中區	清水區	大甲區	北區
碩士以上	0 人	0 人	0 人	0 人	0 人	1 人	3 人
大專以上	2 人	1 人	3 人	1 人	0 人	2 人	6 人
高中	3 人	5 人	8 人	8 人	6 人	6 人	3 人
國中	2 人	2 人	0 人	0 人	4 人	1 人	0 人
小學	0 人	3 人	0 人	0 人	1 人	0 人	0 人

行政區 調解委員教育程度	北屯區	龍井區	沙鹿區	大肚區
碩士以上	2 人	0 人	1 人	0 人
大專以上	4 人	4 人	7 人	6 人
高中	11 人	4 人	1 人	5 人
國中	1 人	0 人	2 人	0 人
小學	0 人	4 人	1 人	1 人

(說明：此表係依問卷調查資料彙整作成，問卷調查時間係 2011 年 10 月，調查行政區範圍為台中市 29 個行政區，問卷共 29 份，實際回收份數 18 份，未回收

部分係因受訪者未繳回問卷或拒絕受訪。)

表格 IV. 台中市各區調解委員會主席基本資料統計表

行政區 調解委員	后里區	烏日區	太平區	神岡區	石岡區	東區	東勢區
主席性別	男	男	男	女	男	男	男
主席年齡	70 歲	64 歲	77 歲	80 歲	70 歲	65 歲	75 歲
主席教育程度	初農	初中	初中	日治時期高等科	高中職	高中職	大學
主席職業別	缺	工(負責人)	無	家管	獸醫公會理事長	里長	退休人士
主席服務年資	C	B	F	F	A	C	B

行政區 調解委員	大里區	梧棲區	霧峰區	中區	清水區	大甲區	北區
主席性別	女	男	男	女	男	男	男
主席年齡	52 歲	80 歲	65 歲	53 歲	77 歲	77 歲	84 歲
主席教育程度	大學	小學	高中職	高中職	初中	高中職	博士
主席職業別	退休教師	鞋業公司負責人	公司負責人	公司董事長	無	商(董事長)	退休人士
主席服務年資	C	E	C	B	D	F	F

行政區 調解委員	北屯區	龍井區	沙鹿區	大肚區
主席性別	女	男	男	男
主席年齡	68 歲	74 歲	74 歲	81 歲
主席教育程度	高中	小學	小學	高中
主席職業別	友連通運董事長	缺	立法委員秘書	公務人員退休
主席服務年資	F	B	D	E

(說明：此表係依問卷調查資料彙整作成，問卷調查時間係 2011 年 10 月，調查行政區範圍為台中市 29 個行政區，問卷共 29 份，實際回收份數為 18 份，未回收部分係因受訪者未繳回問卷或拒絕受訪。代號 A:4 年以上;B:8 至 12 年;C:12 至 16 年;D:16 至 20 年;E:20 年以上)。

第三款 調解委員任期

鄉鎮市調解委員會委員之任期規定，連選皆得連任，然就任期長短部份，自 1955 年鄉鎮市調解條例制定以來迭經變更。於 1964 年 6 月 6 日修正任期為 2 年以前，依舊鄉鎮調解條例第 19 條，調解委員之任期為 1 年，修正為 2 年係為避免調解委員任期過短，就業務稍感熟稔即須改組，進而影響調解業務之推進。1982 年 12 月 29 日於修正草案理由書中，原欲變更調解委員任期為 4 年，以與鄉鎮市長之任期配合，惟於二讀討論中並未達成共識，最後修法結果變更調解委員任期為 3 年，條次並變更為第 3 條；1995 年 12 月 21 日，為配合鄉、鎮、市長之任期，並加強其聘任之責任，修正任期為 4 年，並沿用至今。

以 2011 年台中市各調解委員會為例，調解委員服務年資，各區調解委員平均人數為 11.5 人，服務年資 4 年以下者之平均人數為 2.6 人，4 至 8 年者平均人數為 4 人，8 至 12 年者平均為 1.5 人，12 年至 16 年者平均為 1.7 人，16 年以上者平均為 1.7 人，目前各區統計資料如下：

表格 V. 台中市各區調解委員會調解委員服務年資統計表

行政區 服務年資	后里區	烏日區	太平區	神岡區	石岡區	東區	東勢區
4 年以下	1 人	1 人	3 人	1 人	5 人	2 人	2 人
4-8 年	2 人	6 人	4 人	2 人	7 人	6 人	6 人
8~12 年	1 人	3 人	2 人	1 人	0 人	0 人	2 人
12~16 年	5 人	1 人	3 人	2 人	3 人	1 人	2 人
16 年以上	3 人	0 人	2 人	5 人	0 人	2 人	0 人

行政區 服務年資	大里區	梧棲區	霧峰區	中區	清水區	大甲區	北區
4 年以下	2 人	0 人	3 人	4 人	0 人	7 人	3 人
4-8 年	3 人	3 人	6 人	2 人	6 人	0 人	5 人
8~12 年	2 人	0 人	0 人	2 人	1 人	1 人	0 人
12~16 年	0 人	4 人	1 人	1 人	2 人	1 人	0 人
16 年以上	0 人	4 人	1 人	0 人	2 人	2 人	3 人

行政區 服務年資	北屯區	龍井區	沙鹿區	大肚區
4 年以下	6 人	1 人	2 人	3 人
4-8 年	5 人	6 人	2 人	2 人
8~12 年	3 人	2 人	6 人	1 人
12~16 年	0 人	1 人	1 人	2 人
16 年以上	3 人	1 人	0 人	3 人

(說明：此表係依問卷調查資料彙整作成，問卷調查時間係 2011 年 10 月，調查行政區範圍為台中市 29 個行政區，問卷共 29 份，實際回收份數為 18 份，有效問卷 18 份。)

第四款 調解委員之聘任與解任

一、聘任：

鄉鎮市調解條例有關鄉鎮市調解委員聘任規定，於 1955 年 1 月 20 日制定公布後，歷經三次修正，1955 年鄉鎮市調解條例公布之初，調解委員之聘任係由鄉、鎮長就鄉、鎮內具有法律知識信望素孚之公正人士，提出加倍人數，經鄉、鎮民代表會同意後聘任之(舊鄉鎮市調解條例第 19 條第 1 款)。

1982 年 12 月 17 日雖刪除加倍人數之規定(不受原規定加倍人數之限制)，並移列至第 3 條第 1 項，然就調解委員係由鄉鎮長推薦並經鄉

鎮民代表會同意後聘任之模式並無改變。

2005年5月3日總統令修正公布之鄉鎮市調解條例第3條第1項規定並為現行之調解委員聘任方式，依該條之規定，調解委員會委員，由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士，提出加倍人數後，並將其姓名、學歷及經歷等資料，分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院檢察署或其分院檢察署共同審查，遴選符合資格之規定名額，報請縣市政府備查後聘任之。其主要修正有二：

其一，為防止派系介入，影響調解品質，並避免鄉、鎮、市民代表會因行使同意權杯葛鄉、鎮、市長提名人選，及促進調解業務順利推展，爰刪除調解委員應由鄉、鎮、市民代表會同意之規定¹²⁶，改以現制之經由鄉、鎮、市長遴選調解委員後，分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院檢察署或其分院檢察署共同審查，遴選符合資格之規定名額，報縣政府備查後聘任之。

其二，為提升調解委員素質及公正、公信，對於調解委員之積極資格，亦宜慎重行事(例如，選擇退休公、教人員等優秀退休公職人員)，避免淪為公器私用，而背離調解目的，爰增訂由鄉、鎮、市長提出加倍人數，擴大遴選人員數，期能遴選出優秀調解委員¹²⁷，與1955年鄉鎮市調解條例甫制定時之規定相同。

調解委員出缺時，得補聘其缺額。倘缺額人數達總人數三分之一以上，且所餘任期在一年以上者，應予補聘；補聘日期均至原任期屆滿時為止；調解委員之婦女名額並不得少於四分之一。(鄉鎮市調解條例第3條第2、3、4項參照)

另依鄉鎮市調解條例第6條，鄉鎮市公所應於聘任調解委員並選定主席後14日內，檢附調解委員有關資料(調解委員人數、調解委員姓名、學歷及經歷等資料)，分別函送縣政府、地方法院或其分院檢察署備查，並函知當地警察機關。

¹²⁶ 2005年05月03日鄉鎮市調解條例第3條第1項立法理由，參立法院全球法律資訊網：<http://glin.ly.gov.tw/web/index.do>，最後瀏覽日期：2011年11月05日。

¹²⁷ 同註126。

二、解聘：

調解委員之解聘程序，於 2005 年 5 月 3 日鄉鎮市調解條例第 3 條修正前，依舊法之規定，除另有規定外，應送請原同意機關同意後為之。

2005 年修正後，現行有關鄉鎮市調解委員之解聘事由如下：

(一)調解委員具以下法定消極解聘事由之一者：

- 「1. 貪汙罪，經判刑確定。
2. 組織犯罪條例之罪，經提起公訴。
3. 前二款以外之罪，受有期徒刑或受緩刑宣告或易科罰金者，不在此限。
4. 保安處分或感訓處分之裁判確定。
- 5 受破產宣告，尚未復權。
6. 受監護或輔助宣告，尚未撤銷。」

(鄉鎮市調解條例第 4 條參照)

(二)委員經通知出席不出席達全年總次數三分之一以上者(鄉鎮市調解條例第 9 條參照)。

鄉鎮市調解委員解聘後，依鄉鎮市調解條例第 9 條第 2 項規定，如同聘任程序之事後報備制，應送縣政府、地方法院或其分院、地方法院檢察署或其分院檢察署備查，並函知當地警察機關。

針對直轄市、市¹²⁸政府轄下之各區公所¹²⁹所附設之區調解委員會，調解委員之聘任，依鄉鎮市調解條例第 35 條，區調解委員之聘任、連任或解聘，應由區報請市政府同意後為之，至於前項所未規定之事項，就直轄市、市之區調解委員會之事項，則準用鄉鎮市調解條例之相關聘任、連任及解聘之規定。

¹²⁸ 本文以下之直轄市及市之市係指省轄市。

¹²⁹ 直轄市各行政區之區公所為直轄市政府之派出機關，於五都升格後，台灣目前之直轄市分別為台北市(12 個行政區)、新北市(29 個行政區)、台中市(29 個行政區)、台南市(37 個行政區)及高雄市(38 個行政區)。

第五款 調解委員與調解委員會主席

按鄉鎮市調解條例第 2 條第 1 項：「調解委員會由委員 7 人至 15 人組織之，並互選 1 人為主席。」然現行鄉鎮市調解條例就調解委員會主席選任之開會程序以及決議方式並無規定，有認為調解委員互選主席之方式可比照鄉鎮市民代表會組織規程第 11 條規定辦理，即應有調解委員三分之一以上出席，以得票數達出席總數過半數者為當選，選舉結果無人當選時，應立即舉行第二次投票，以得票較多者當選，選舉結果無人當選時，應立即舉行第二次投票，以得票較多者當選，得票相同者，以抽籤定之¹³⁰。惟現行實務作法仍十分混亂，甚有全體鼓掌同意通過者，似乎無標準程序可遵循，需立法改進之。

第六款 普通會議與調解會議

調解委員之開會可分為兩種，其一為普通會議，與兩造當事人調解事件無關，諸如選舉調解會主席及其他就調解行政事項所進行之會議。另一種為調解會議，即專為調解兩造當事人紛爭所進行之會議，該會議調解委員出席人數，原規定須有三分之一以上調解委員出席，然實務上常因未達法定出席人數，以致無法進行調解，而影響調解績效，且為加強便民及節省人力、經費，爰於 1995 年 12 月 21 日加以修正為調解委員三人以上出席為開會門檻，並援用至今之。依現行法之規定，調解會議應有調解委員三人以上出席始得開會(鄉鎮市調解條例第 7 條本文)。

另調解兩造當事人紛爭除以調解會議進行外，亦得經兩造當事人同意以獨任調解之方式進行(鄉鎮市調解條例第 7 條但書)，此之同意不以明示為限，單純就某調解委員進行調解不為反對者之默示同意亦包括之。

¹³⁰ 張子源，前揭註 102 書，頁 63。

惟實務上就調解委員開會之出席人數並無嚴格遵照法律規定，甚有當事人已達成協議之情況，直接於調解委員會由秘書繕打調解書，全程皆無調解委員在場之情形發生。

第七款 調解委員之迴避

按鄉鎮市調解條例第 16 條規定：「調解委員對於調解事項涉及本身或其同居家屬時，經當事人聲請，即應迴避。」目前鄉鎮市調解之迴避係採聲請迴避制，又有認為¹³¹除鄉鎮市調解條例所規定之前述法定事由外，若涉及民事訴訟法第 32 條及 33 條，法官自行迴避及當事人得聲請法官迴避之事由時，亦宜迴避。

依法務部 2001 年 06 月 21 日法 90 律決字第 021849 號函：「按(舊)鄉鎮市調解條例第 13 條規定，鄉鎮市調解委員會委員經當事人聲請，應行迴避之事由，僅止於調解事項涉及本身或其同居之家屬時為限。至於鄉鎮市調解委員會受理隸屬之鄉鎮市公所與民眾間民事糾紛調解事件，與上開應行迴避之事由不同，應無其適用。惟如恐難以公正合理調解，是否參照上開規定意旨而迴避，宜由鄉鎮市調解委員會依當事人聲請及具體個案事實本於權責自行審認之。」似乎亦採前述學者見解，應參酌民事訴訟法有關法官迴避之事由，以補鄉鎮市調解條例規範之不足。

第八款 調解委員之獎懲

一、調解委員之獎勵：

有關調解委員之獎勵，內政部於 2000 年 04 月 11 日以內政部(89)台內中民

¹³¹ 張子源，前揭註 102 書，頁 69-70。

字第 8982312 號函，發布鄉鎮市調解績優人員獎勵要點¹³²(以下稱獎勵要點)，其目的在於激勵推展調解工作人員，發揮鄉(鎮、市)調解功能，以紓減訟源，促進地方祥和。目前係由鄉(鎮、市)公所於每年結束後 30 日內分別查明調解案件有關資料，依擬議獎勵種類，造具獎勵名冊，報請縣政府審查後，獲內政部長獎以上獎勵者，報請內政部核辦；縣長以下獎勵部份，由縣政府逕予核定，並報請內政部備查。

以 2010 年調解案件榮獲中央各獎項績優人員為例，共 156 人獲得行政院長獎，第一名之調解委員來自彰化市調解委員會，全年成立獨任調解案件為 980 件¹³³。

二、調解委員之懲罰：

依據鄉鎮市調解條例之規定，調解委員之獎懲應可以以下兩種方式為之，說明如下：

(一)違法調解之依法訴究：

按鄉鎮調解條例第 24 條：「調解委員或列席協同調解之人，有以強暴、脅迫或詐術進行調解，阻止起訴、告訴或自訴，或其他涉嫌犯罪之行為，當事得依法訴究。」此之強暴、脅迫或詐欺，應與刑法之解釋相同¹³⁴，亦即強暴係指施用體力，給予他人現實之惡害，形成對他人的強制作用或逼迫作用，而能妨害或壓制他人意思，已遂行犯罪之目的¹³⁵；脅迫係指針對被害人以一個未來惡害加以嚇唬，使其膽怯氣餒而受到強制¹³⁶；詐欺係指詐術之施用，使人陷於錯誤。

¹³² 參見附錄四。

¹³³ 賴啓榮以調解成立 980 件得到院長獎第一名，其次則是新北市淡水區的謝榮壽(942 件)、新北市新莊區的辜清煌(798 件)。大紀元 2010 年 08 月 02 日報導，網址：<http://www.epochtimes.com/>，最後瀏覽日期：2011 年 11 月 07 日。

¹³⁴ 似亦同此見解，「…強暴係指逞強施暴，對於他人之身體加以不法之攻擊；脅迫係指威脅逼迫，使心生畏懼；詐術係指以詐偽之方法欺騙他人，使人陷於錯誤，信以為真…」，參張子源，前揭註 102 書，頁 73。

¹³⁵ 林山田，刑法各罪論(上冊)，作者自版，台大法學院圖書部經銷，2004 年 1 月增訂 4 版，頁 159。

¹³⁶ 林山田，前揭註 135 書，頁 162。

(二)解聘：

此部分請參照本項第四目所述解聘之內容，於此不再贅述。

第九款 調解委員會之職員

一、 祕書及幹事

調解委員會之成員為區分為調解委員及職員，職員有依法設置之祕書及幹事兩種，依現行鄉鎮市調解條例第 33 條：「鄉、鎮、市調解委員會置祕書一人，由鄉、鎮、市長指派鄉、鎮、市公所內大學、獨立學院法律系或相關學系畢業或經公務人員法律相關類科考試及格之人員擔任；業務繁重之鄉、鎮、市得設置幹事若干人，由鄉、鎮、市長指派鄉、鎮、市公所內適當人員擔任之；其設置基準由內政部定之¹³⁷。」故目前鄉鎮市調解委員會之祕書係常設職員，目前台灣共有 369 個鄉鎮市區調解委員會，各鄉鎮市區調解委員會均設有調解祕書 1 人，至於幹事之設置則非強制¹³⁸。

依現行調解條例規定，調解祕書應由具備法律相關背景之人員，或由經公務人員法律相關類科考試及格¹³⁹之人員擔任，然目前各鄉鎮區公所之調解祕書多由鄉鎮市區公所民政課之課員兼任，尚須兼辦一般民政之業務，日常業務甚為繁重，且部份鄉鎮市區公所之調解祕書並不具備法律相關背景，多為一般民政或一般行政職系之公務人員，使鄉鎮市調解功能成效不彰，對於聲請調解之民眾權益保障亦顯不足。針對 2010 年底縣市合併後之大台中地區 29 個行政區調解委員會

¹³⁷ 內政部於 1999 年 11 月 23 日台 88 內中民字第 8890407 號函頒布鄉鎮市調解委員會幹事設置基準共四點，並於 1996 年 09 月 25 日內授中民字第 0950722102 號函修正第一點。參附錄六。

¹³⁸ 依內政部於 1999 年 11 月 23 日台 88 內中民字第 8890407 號函頒布鄉鎮市調解委員會幹事設置基準第二、三、四點之規定：「鄉(鎮、市)調解委員會業務繁重者，鄉(鎮、市)長得指派公所內委任第一職等至第五職等之人員兼任幹事協助之；而業務繁重之認定標準係以案件數為認定，全年調解成立一百件以上者，得設幹事一人；每增加一百件，得增設幹事一人，最多不得超過幹事三人；鄉(鎮、市)公所依前開設置基準規定指派人員兼任幹事應報請縣政府核定；直轄市及市之區準用該設置基準之規定。」

¹³⁹ 目前係指經高考或特考三等法制類科考試及格、取得高考或相當高考資格之公務人員且具大學法律系(所)畢業資格，經銓敘部銓敘審定改列法制職系者。

實際調查結果¹⁴⁰，具法制職系之調解秘書僅占全部之 21.4%，具備一般行政或一般民政職系之秘書占全部之 71.4%¹⁴¹；秘書平均服務於調解委員會之年資為 4.9¹⁴² 年；平均年齡為 41.1¹⁴³ 歲。另設有幹事之區調解委員會占全部之 27%¹⁴⁴，分別為北區、東區、北屯區、大甲區及大肚區，為人口較為密集、案件負荷量較為繁重之地區，惟多數鄉鎮市區調解委員會雖未設有幹事，然由公所編制外臨時人員(臨時單工)協助調解委員會之一般行政事務係為常態。

總結而言，現行制度下之調解秘書為調解委員會唯一專辦調解業務之人員，然法律專業知識不足、兼辦業務繁重、不易久任及調解委員會配置協助調解業務人力不足等等問題，均待改善。



¹⁴⁰ 發送問卷 29 份，實際回收且有效份數 18 份，問卷調查其間係 2011 年 10 月份，詳細資料請參閱本論文台中市各區調解委員會調解秘書基本資料統計表。

¹⁴¹ 採四捨五入之計算方式，並取自小數點後第一位。

¹⁴² 同註 141。

¹⁴³ 同註 141。

¹⁴⁴ 同註 141。

表格 VI. 台中市各區調解委員會調解秘書基本資料統計表

行政區	后里區	烏日區	太平區	神岡區	石岡區	東區	東勢區
調解秘書 職稱與職 系	一般民政 課員	一般行政 課員	一般民政 課員	缺	法制課員	一般民政 課員	缺
秘書性別	男	男	男	男	男	男	男
秘書年齡	缺	53 歲	47 歲	40 歲	46 歲	51 歲	52 歲
幹事設置	無	無	無	無	無	設有幹事 1 名	無(臨時 單工 1 名)
秘書服務 年資	1 年	9 年	3 年	未滿 1 年	4 個月	6 個月	14 年

行政區	大里區	梧棲區	霧峰區	中區	清水區	大甲區	北區
調解秘書 職稱與職 系	一般行政 里幹事	課員	一般民政 里幹事	一般民政 課員	法制課員	法制課員	一般民政 課員
秘書性別	男	男	男	女	男	男	女
秘書年齡	50 歲	46 歲	42 歲	48 歲	39 歲	53 歲	40 歲
幹事設置	無	無	無	設有幹事 2 名	無	設有幹事 1 名	設有幹事 3 人
秘書服務 年資	1 年	8 年	3 年	6 個月	3 年	6 年	1 年

行政區	北屯區	龍井區	沙鹿區	大肚區
調解秘書 職稱與職 系	一般民政 里幹事	缺	缺	一般民政 課員
秘書性別	女	男	男	女
秘書年齡	44 歲	50 歲	39 歲	59 歲
幹事設置	設有幹事 3 人	設有幹事 1 人	無	設有幹事 1 人
秘書服務 年資	3 年	10 年	12 年	12 年

(說明：此表係依問卷調查資料彙整作成，問卷調查時間係 2011 年 10 月，調查行政區範圍為台中市 29 個行政區，問卷共 29 份，實際回收份數 18 份，未回收

部分係因受訪者未繳回問卷或拒絕受訪。)

二、調解秘書之業務事項

調解秘書非法定需參與調解進行之人員，然有關調解業務之一切行政事項，均屬調解秘書之業務職掌範圍，其扮演調解業務順利推展不可或缺之重要角色，其業務事項略可包含以下事項：

- (一)受理民眾調解聲請，排定調解期日並寄發開會通知書予當事人及調解委員。
- (二)受理調解期日進行之行政事項，包括調解場所之佈置、簽到表及案件進行紀錄表之紀錄等。
- (三)製作調解筆錄、調解書之函送法院核定、調解不成立證明書之核發及刑事案件調解成立與否函送地檢署等事項。
- (四)調解卷宗之裝訂及保管，並須配合地檢署定期作鄉鎮市調解業務檢查。
- (五)每四個月定期將調解業務辦理概況報請有關機關備查，並函知有關機關等事宜。
- (六)檢附調解委員有關資料報請有關機關備查並函知有關機關等事宜。
- (七)其他有關調解相關事宜。

三、職員之保密義務

調解程序除當事人另有約定外，原則上係以不公開為原則；對於調解事件，除已公開事項，調解委員、列席調解人及經辦調解業務之人，應保守秘密，是以調解祕書及幹事均應負有保密之義務。(鄉鎮市調解條例第 19 條第 2、3 項參照)。

第十款 調解委會之經費

調解委員會之經費，包括業務費用及人事費用，依鄉鎮市調解條例第 34 條規定，其來源分別為鄉鎮市自治預算、法院負擔經費及內政部、法務部及縣政府按調解委員會績效之獎勵金。

調解委員會之經費，應由鄉、鎮、市公所就其實際需要，編入鄉、鎮、市自治預算(鄉鎮市調解條例第 34 條第 1 項參照)，以縣市合併前之台中縣后里鄉公所調解委員會為例，其調解業務經費係編列於民政業務—自治業務項下，2010 年就調解業務總預算係 1,732,000 元，其費用科目分為業務費及人事費用，其中調解委員之出席費¹⁴⁵係歸類於業務費，預算為 739,200 元(1,056 次×700 元計算)。

第六項 鄉鎮市調解之特性

一、便民

聲請調解之管轄，兩造均居住在同一鄉鎮市，應向本鄉鎮市調解委員會聲請調解，其在不同一鄉鎮市居住者，可向下列之調解委員會聲請調解：民事事件得向他造住所、居所、營業所及事務所所在地；刑事事件得向他造住所、居所或犯罪地之鄉鎮市調解委員會聲請；經兩造同意，並經接受聲請之鄉鎮市調解委員會同意者，得由該鄉鎮市調解委員會調解。另調解免支付費用。

¹⁴⁵ 調解委員係無給職，酌予補助出席費一次 700 元。

二、快速處理

依鄉鎮市調解條例第 15 條規定，調解委員接受當事人聲請後，即應決定調解期日，通知當事人或代理人到場，並將聲請書狀或言詞筆錄繕本一併送達他造。且調解期日自受理聲請之日起，不得逾十五日，經當事人聲請得延長十日。從而除非顯無調解之可能，否則透過鄉鎮市調解制度均較其他法律程序快速。

第七項 鄉鎮市調解之重要原則

一、任意調解原則

調解原則上應尊重當事人意思，調解委員會不得強制調解，故屬任意調解之一種。

二、調解須經當事人同意

鄉鎮市調解委員會辦理調解事件應得兩造當事人之同意，始得進行調解。若當事人之一方拒絕進行調解者，調解委員會不得逕依陳述而作成調解書，當事人之一方，得重新聲請調解或另行起訴。

三、調解須經當事人到場

當事人兩造或任一方如無正當理由，於調解期日不到場者，依鄉鎮市調解條例第 20 條規定視為調解不成立。但調解委員會認為有成立調解之望者，得另定調解期日。

四、 調解委員會不得處罰當事人

當事人一方對於調解委員會或他造所提之調解方案不同意，或無正當理由不到場，或堅持不讓步者，不得予以任何的處罰。

五、 調解不收費原則

依鄉鎮市調解條例第 23 條：「調解除勘驗費應由當事人核實開支外，不得徵收任何費用，或以任何名義收受報酬。」是以除勘驗費外不收任何費用，以求發揮爭議調解制度之功能而息爭止訟。

六、 一事不再理原則

為達訴訟經濟及訴訟紛爭解決之目的，鄉鎮市調解條例規定之一事不再理之情形如下：

(一) 曾經調解成立者

民刑事調解事件既曾經調解成立，有關問題應已解決，似已無再進行調解之必要；且調解書具有與民事確定判決同一之效力（鄉鎮市調解條例第 27 條參照），人民自不得再以調解方式就同一案件再行調解。

(二) 已在第一審法院言詞辯論終結者

調解事件已在第一審法院辯論終結者，不得聲請調解，由於訴訟已達法院可進行裁判之程度，應由法院裁判解決，為避免侵害法院職權，調解委員會不應受理調解之申請。

第八項 鄉鎮市調解之程序

第一款 聲請程式

當事人向鄉鎮市調解委員會申請調解以書面或言詞為之。以言詞為之者，應由調解委員會秘書製作調解筆錄；以書面聲請者，應按他造人數提出繕本。

第二款 鄉鎮市調解之要件

一、得為鄉鎮市調解之事件

依照鄉鎮市調解條例第1條及第10條之規定意旨，包括未繫屬於法院或已繫屬於法院而在第一審辯論終結前之民事事件及告訴乃論之刑事事件。另外鄉鎮市調解條例於2005年5月18日修正時，於鄉鎮市調解條例第12條第1項增訂第一審法院得將下列事項裁定移付調解：其一、民事訴訟法第403條第1項規定之事項。其二、適宜調解之刑事附帶民事訴訟事件。其三、其他適宜調解之民事事件。其理由主要係為擴大民事糾紛之解決機制，節省人民進行訴訟程序之勞費，借重調解委員之學識聲望，居間斡旋，協助訴訟當事人息紛止爭，並有效疏減訟源，將調解委員會之功能推向極致化，是以增訂法院就屬於同法第四百零三條第一項規定之強制調解事件、適宜調解之刑事附帶民事訴訟（包括上訴審所提起者）及其他適宜調解之民事事件，得裁定移付調解委員會調解。

而依法律規定、法律規定之精神或事件性質本身，不得或不宜聲請調解者，約略有以下各項：

- (一)民事非訟事件：例如監護宣告事件、死亡宣告事件、假扣押及假處分事件、公示催告事件、督促程序事件等，依法均須由法院裁判，故均不得聲請調解。
- (二)調解內容違反強制或禁止規定(民法第71條)無效者。

- (三)調解之內容違法公共秩序或善良風俗(民法第 72 條)者。
- (四)調解之內容違反法律規定之精神者，例如當事人一方顯係利用他方智識之薄弱而獲取暴利者，不得聲請調解。
- (五)依調解事件之性質不得聲請調解者：大部份有關身分關係之事件，諸如婚姻事件(婚姻無效、撤銷婚姻及確認婚姻成立不成立事件)、親子關係事件(否認子女、認領子女、認領無效、撤銷認領及就母再婚後所生子女確定其父事件)等。
- (六)依法應由其他機關調解之事件：例如租佃爭議事件，依耕地三七五減租條例第 26 條第 1 項規定，應由鄉鎮市公所耕地租佃委員會調解。
- (七)關於公法上有關權益之爭議事件：例如納稅義務人不服稅捐稽徵事件、公立國小老師不服調動事件等爭議，均應循行政救濟程序解決，不得聲請調解。
- (八)非告訴乃論之刑事案件。

二、其他合法要件

調解委員會應依職權就以下事項作合法要件之審查，得補正者應通知其補正，逾期未補正或經認其不能補正者，可向當事人說明勸其撤回聲請，不撤回者，可駁回其聲請。其要件諸如：究否為鄉鎮市調解委員會得為調解之事件、須受調解委員會對該調解事件有管轄權、須兩造當事人均具非訟程序之程序能力、代理權有無欠缺、民刑事訴訟於第一審言詞辯論終結者不得聲請、刑事事件須未逾六個月告訴期間及調解事件非法院確定判決、和解或調解效力所及。

三、調解之方式

目前分為獨任調解及合意調解。前者須當事人同意，由調解委員一人逕行調解，為目前最常見之調解方式。後者則係由調解委員會主席召開調解會議進行調解，應有調解委員三人到場始得開會(鄉鎮市調解條例第 7 條參照)。

第三款 調解書之核定

於 1982 年 12 月 31 日鄉鎮市調解條例就調解書核定及效力相關規定修正前之規定，調解成立後，應將調解書發給當事人，並報請管轄法院備案，於兩造當事人聲請時始送法院審核，且依當時之規定，經法院核定之調解書僅具執行力(得為執行名義)。從而為增強鄉鎮市調解之效力，修正為經調解成立之事件一律強制送法院審核，經法院核定之民事事件具與確定判決同一之效力，且此次修正規定鄉鎮市公所應於調解成立之日起七日內將調解書函送法院核定。(就核定性質之細部討論詳如後述)

2005 年 5 月 3 日鄉鎮市調解條例修正，為使鄉、鎮、市公所有充裕之時間作業，將原來之七日，延長為十日，是依現行法規定，鄉鎮市公所應於調解成立之日起十日內，將調解書卷證送請管轄或移付之法院核定(鄉鎮市調解條例第 26 條第 1 項參照)。前項調解書法院應盡速審核，其認應予核定者，應由法官簽名並蓋法院印信，除抽存一份外，併調解卷證發還鄉鎮市公所送達當事人。法院移付調解者，鄉鎮市公所應將所送達之證書影本函送移付之法院(鄉鎮市調解條例第 26 條第 2 項)。

第四款 調解書核定之效力

依鄉鎮市調解條例第 27 條：「調解經法院核定後，經法院核定之民事調解，有與確定判決同一之效力；經法院核定之刑事調解，以給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量為標的者，其調解書得為執行名義。」

又鄉鎮市調解條例第 28 條：「民事訴訟事件已繫屬法院，於判決確定前調解成立，並經法院核定者，訴訟終結。原告得於法院核定調解書送達之日起三個月內，向法院聲請退還已繳納裁判費三分之二。告訴乃論之刑事事件於偵查中或第一審法院辯論終結前調解成立，並於調解書上記載當事人同意撤回之意旨，經法院核定者視為於調解成立時撤回告訴或自訴。」本條係於 2005 年 5 月 3 日修正，未修正前民事訴訟事件已繫屬法院，於判決前調解成立，並經法院核定者，其效

果為視為撤回其訴，依鄉鎮市調解條例之規定，民事調解事件經法院核定者不得再行起訴。惟依照民事訴訟法之規定，除事件已經本案終局判決者外，當事人撤回起訴，視同未起訴(民事訴訟法第 263 條參照)，亦即當事人撤回起訴後，得再為起訴。承上解釋，舊鄉鎮市調解條例之規定與民事訴訟法規定不符，為求體例一致，爰參酌民事訴訟法第 420 條之 1 規定，無論當事人自行聲請或法院移付之民事事件，經法院核定者，原提起之訴訟終結。又參酌民事訴訟法第 420 條之 1 第 1 項規定意旨，獎勵當事人利用鄉鎮市調解程序達成調解者，爰於第一項增訂原告於經法院核定調解書送達之日起三個月內，得聲請退還已繳裁判費三分之二。(就已核定調解書效力之細部討論詳如後述)

第五款 瑕疵調解之救濟

有關鄉鎮市調解協議瑕疵之救濟，說明如下：

一、因當事人聲請而成立之民事調解，經法院核定後有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴救濟之(鄉鎮市調解條例第 29 條第 1 項)。

二、法院移付民事調解而成立者，係 2005 年 5 月 3 日修正鄉鎮市調解條例時，參照民事訴訟法第 380 條第 2 項規定，增訂法院移付調解之事件，調解成立並經核定，如有無效或得撤銷之原因，當事人得請求續行訴訟程序(鄉鎮市調解條例第 29 條第 2 項)，並應遵守 30 日之不變期間之規定(鄉鎮市調解條例第 29 條第 4 項)。

三、承前述二、，該次修正同時又參照民事訴訟法第 380 條第 3 項準用民事訴訟法第 502 條規定，關於法院對於提起無效或得撤銷之訴或請求續行訴訟程序不合法或顯無理由，允宜準用民事訴訟法第 502 條規定，分別以裁定或判決駁回；又當事人如持已核定之調解書為執行名義進行強制執执行程序，一旦提起宣告調解無效或撤銷調解之訴，或請求續行訴訟程序，宜準用強制執行法第 18 條第 2 項規定，由法院在一定之條件下裁定停止執行，是以依現行鄉鎮市調解條例第 29 條第 4 項之規定，第 1 項及第 2 項之情形準用民事訴訟法第 502 條及強制執行法第 18 條第 2 項之規定。

宣告調解無效或撤銷調解之訴¹⁴⁶，如原告勝訴確定，則經法院核定之調解書溯及於調解成立時失效；如原告敗訴確定，則經法院核定之調解書繼續有效。



¹⁴⁶ 此之撤銷之訴或無效之訴之當事人適格係以調解之一造當事人為原告，他方當事人為被告，因提起訴訟之目的在於除去與確定判決同一之效力，訴訟標的本質上為訴訟法上之形成權，訴訟類型應為固有必要共同訴訟。

表格 VII. 台中市各區調解委員會調解委員年齡資料統計表

行政區 年齡(歲)	后里區	烏日區	太平區	神岡區	石岡區	東區	東勢區
30~40	0人	0人	0人	0人	0人	0人	0人
40~50	3人	0人	2人	0人	1人	0人	0人
50~60	3人	5人	4人	4人	8人	1人	6人
60~70	2人	6人	7人	2人	4人	7人	3人
70以上	3人	0人	2人	4人	3人	3人	3人

行政區 年齡(歲)	大里區	梧棲區	霧峰區	中區	清水區	大甲區	北區
30~40	0人	0人	0人	0人	0人	0人	0人
40~50	2人	1人	3人	0人	1人	0人	1人
50~60	3人	5人	7人	7人	4人	4人	5人
60~70	2人	4人	1人	2人	4人	3人	4人
70以上	0人	1人	0人	0人	2人	2人	2人

行政區 年齡(歲)	北屯區	龍井區	沙鹿區	大肚區
30~40	0人	0人	0人	0人
40~50	5人	1人	0人	2人
50~60	5人	2人	6人	5人
60~70	5人	4人	4人	1人
70以上	2人	5人	1人	3人

(說明：此表係依問卷調查資料彙整作成，問卷調查時間係2011年10月，調查行政區範圍為台中市29個行政區，問卷共29份，實際回收份數為18份，未回收部分係因受訪者未繳回問卷或拒絕受訪。)

表格 VIII. 2001 年-2010 年(民國 90-99 年)，地方辦理調解業務概況統計表

表二、辦理調解業務結案件數按案件類別分

單位：件

年別	總計	民事事件						刑事事件				
		計	債權、 債務	物權	營建 工程	親屬	其他	計	傷害	毀棄 損壞	竊盜及 侵占詐欺	其他
90年	92,396	57,423	34,557	6,385	1,323	1,841	13,317	34,973	25,371	5,275	679	3,648
91年	90,811	51,717	29,737	6,408	1,156	1,858	12,558	39,094	29,822	3,808	1,132	4,332
92年	101,729	50,105	29,036	6,157	664	1,773	12,475	51,624	38,461	5,019	1,041	7,103
93年	102,541	46,509	27,299	6,313	608	1,296	10,993	56,032	42,631	5,757	770	6,874
94年	108,451	50,814	27,622	7,209	653	1,305	14,025	57,637	46,303	5,294	876	5,164
95年	111,840	50,210	26,014	5,865	783	1,231	16,317	61,630	50,197	5,078	1,076	5,279
96年	112,017	47,869	25,415	6,154	1,023	1,212	14,065	64,148	52,449	4,969	1,362	5,368
97年	117,972	47,882	25,215	6,051	1,473	1,206	13,937	70,090	57,186	4,623	1,403	6,878
98年	124,806	47,903	24,729	6,575	943	1,291	14,365	76,903	59,980	5,997	1,757	9,169
99年	132,687	50,384	27,146	5,406	762	997	16,073	82,303	65,764	5,323	1,664	9,552
較98年增減 (%)	6.31	5.18	9.77	-17.78	-19.19	-22.77	11.89	7.02	9.64	-11.24	-5.29	4.18

資料來源：直轄市及縣(市)政府。

說明：1. 民事事件其他欄係包括繼承、商事及其他等件數。

2. 刑事事件其他欄係包括妨害風化、妨害婚姻及家庭、妨害自由名譽信用及其他等件數。

表三、地方辦理調解業務概況

單位：人、件

年別	年底調解 委員人數 (人)	調解結案件數								
		總計			民事事件			刑事事件		
		計	成立	不成立	計	成立	不成立	計	成立	不成立
民國90年	3,756	92,396	67,308	25,088	57,423	38,998	18,425	34,973	28,310	6,663
民國91年	3,762	90,811	64,212	26,599	51,717	33,534	18,183	39,094	30,678	8,416
民國92年	3,807	101,729	75,512	26,217	50,105	33,335	16,770	51,624	42,177	9,447
民國93年	3,841	102,541	80,604	21,937	46,509	32,987	13,522	56,032	47,617	8,415
民國94年	3,811	108,451	84,108	24,343	50,814	35,890	14,924	57,637	48,218	9,419
民國95年	3,790	111,840	85,799	26,041	50,210	35,309	14,901	61,630	50,490	11,140
民國96年	3,932	112,017	86,148	25,869	47,869	32,743	15,126	64,148	53,405	10,743
民國97年	3,959	117,972	91,895	26,077	47,882	33,575	14,307	70,090	58,320	11,770
民國98年	3,963	124,806	95,605	29,201	47,903	33,066	14,837	76,903	62,539	14,364
民國99年	3,956	132,687	103,219	29,468	50,384	34,743	15,641	82,303	68,476	13,827
較98年增減(%)	-0.18	6.31	7.96	0.91	5.18	5.07	5.42	7.02	9.49	-3.74

資料來源：直轄市及縣(市)政府。

表四、各縣市辦理調解業務概況

民國99年

單位：人、件

縣市別	年底調解 委員人數 (人)	調解結案件數 (件)						平均每 位調解 委員 調解件數	平均每 萬 人口 調解 委員數	平均每 萬 人口 申請 調解件數
		總計		民事事件		刑事事件				
		件數	成立(%)	件數	成立(%)	件數	成立(%)			
總計	3,956	132,687	77.79	50,384	68.96	82,303	83.20	33.84	1.71	57.91
新北市	386	32,559	78.34	10,383	64.39	22,176	84.87	87.56	0.99	87.21
臺北市	180	6,331	67.29	3,375	66.52	2,956	68.17	35.77	0.69	24.30
臺中市	324	19,271	88.00	4,904	83.14	14,367	89.66	59.78	1.22	72.97
臺南市	458	10,140	79.02	2,508	70.61	7,632	81.79	22.37	2.44	54.65
高雄市	361	11,229	68.42	6,880	67.85	4,349	69.33	31.05	1.30	40.44
宜蘭縣	119	1,566	72.73	588	67.69	978	75.77	13.15	2.58	34.23
桃園縣	193	8,321	72.92	2,556	60.45	5,765	78.46	43.03	0.96	41.84
新竹縣	123	1,498	57.34	1,176	54.68	322	67.08	12.01	2.40	28.97
苗栗縣	161	1,702	58.93	1,058	56.24	644	63.35	10.45	2.87	30.44
彰化縣	288	14,352	90.04	3,838	85.17	10,514	91.82	49.89	2.20	109.50
南投縣	130	2,568	70.05	1,029	56.66	1,539	79.01	18.82	2.47	46.99
雲林縣	194	6,636	80.47	4,622	79.66	2,014	82.32	34.08	2.70	92.26
嘉義縣	159	4,240	80.45	1,125	68.89	3,115	84.62	26.74	2.93	77.93
屏東縣	308	5,615	64.20	3,770	61.43	1,845	69.86	18.18	3.53	63.75
臺東縣	144	788	63.83	336	48.21	452	75.44	5.47	6.24	33.98
花蓮縣	121	1,420	55.00	902	44.57	518	73.17	11.30	3.57	40.57
澎湖縣	50	291	45.02	142	31.69	149	57.72	5.78	5.16	30.24
基隆市	75	653	81.01	249	86.35	404	77.72	8.82	1.95	16.91
新竹市	45	1,367	83.47	414	78.99	953	85.41	30.38	1.08	33.06
嘉義市	37	1,989	74.76	459	66.45	1,530	77.25	55.25	1.36	72.82
金門縣	56	146	54.11	66	50.00	80	57.50	2.61	5.75	15.27
連江縣	44	5	20.00	4	25.00	1	-	0.11	44.25	5.03

資料來源：直轄市及縣(市)政府。

說明：1. 平均每位調解委員調解件數=(調解結案件數+正在調解中未結案件數-前期未結案件數)/年中調解委員數。

2. 平均每萬人口調解委員數=年底調解委員數/年底人口數。

3. 平均每萬人口申請調解件數=(調解結案件數+正在調解中未結案件數-前期未結案件數)/年中人口數。

(資料來源：內政部統計處 100 年統計通報，網址：

<http://www.moi.gov.tw/stat/>)

第三節 中國大陸

第一項 人民調解之意義

人民調解係指，於中國人民共產黨之領導下，透過人民調解委員會此種群眾性組織，對於當事人糾紛，進行勸導、教育、說服，使當事人達成協議之民間活動，為民間調解而非官府調解，強調民眾自我管理、自我教育以解決糾紛。然就其係以具公正及專業性之第三人為糾紛之兩造排解糾紛並達成協議之本質，為法院外之調解制度，屬訴訟外之紛爭解決方式之一。其具以下特徵¹⁴⁷：其一，僅人民調解委員會之組織成員主持協商之調解，始為人民調解之範疇。其二，人民調解與其他各種調解共有或部份共有之屬性及其特徵相同，然較官方調解具靈活性；較其他自發性之民間調解具合理性、合法性、民主性及科學性。

第二項 人民調解制度之沿革

人民調解係一具中國特色之化解矛盾及消除糾紛之訴訟外紛爭解決機制，於國際上被譽為化解社會矛盾之“東方經驗”。人民調解可區分為萌芽階段、形成階段及確立階段三個階段，以下茲就人民調解制度之沿革說明如下：

第一款 人民調解之萌芽階段

新民主主義革命時期，中國共產黨將其政權建立於“人民當家做主”之理

¹⁴⁷ 江傳、楊榮新 主編，人民調解學概論，法律出版社，1998年4月第5次印刷，頁2-3。

念上，依據 1931 年中央執行委員會發布第 6 號訓令，通令地方各級政府迅速整頓與建立臨時司法機關“裁判部”¹⁴⁸。同年 6 月召開之閩、贛兩省及瑞金直屬縣裁判部長聯席會議確定，裁判部之任務係保障工農民主政權及其政策法令之實施，鎮壓一切反革命活動，嚴厲打擊各種反革命份子，明確指示各級裁判部，“在目前最主要的是對付反革命，…一般民刑事宜為次要”¹⁴⁹。1931 年 11 月，中華蘇維埃共和國中央執行委員會第一次全體會議通過之蘇維埃地方政府暫行組織條例第 17 條規定：「鄉蘇維埃有權解決未涉犯罪行為之各種爭執問題。」根據此條規定，川陝省蘇維埃政府明確指出，作為政權基本單位之村蘇維埃負責解決群眾之糾紛，實行村、鄉、區逐級調解制度，於調解糾紛之過程中，遇有重大問題，基層蘇維埃有權向審判機關告發¹⁵⁰。此時期之調解制度係現行人民調解委員會之雛形。

第二款 人民調解之形成階段

形成階段係指從抗日戰爭、解放戰爭時期至中華人民共和國成立前期間，人民調解制度逐漸組織化、制度化及法律化，自 1941 年起，各抗日根據地及解放區人民政府先後頒佈了一系列之條例、指示及辦法等。其中包括 1941 年「調解委員會暫行組織條例」；1942 年「晉西北村調解暫行辦法」、「晉察冀邊區行政村調解工作條例」；1943 年「陝甘寧邊區民刑事調解條例」；1944 年「關於加強村調解工作與建立區調處工作的指示」、「晉冀魯豫區調解委員會組織大綱」、「關於普及調解、總結判例、清理監所指示信」、「山東渤海區調解委員會暫行組織條例」及「重訂淮海區調解委員會規程」；1945 年「蘇中區人民糾紛調解暫行辦法」及「關於開展調解工作的指示」；1946 年「濟南區民刑事調解條例」；1948 年至中華人民共和國建立前，1948 年有「關東地區行政村坊調解暫行條例」（草案）；

¹⁴⁸ 何兵 著，現代社會的糾紛解決，法律出版社，2003 年 1 月第 1 版，頁 18。

¹⁴⁹ 熊先覺，人民司法制度概論，中央政法幹部學院教研室印，1985 年版，26 頁。轉引註何兵，同註 148。

¹⁵⁰ 江傳、楊榮新 主編，前揭註 147 書，頁 26-27。

1949年發布了「關於調解程序暫行規程」。前述相關之條例、指示及辦法等，強化了人民調解之地位，給予調解工作遵循依據，並促進調解工作之進一步發展。

第三款 人民調解之確立階段

一、中華人民共和國成立後

中華人民共和國政府在1949年後，主要政策在於將紛爭處理正式納入政府體系之中，並於調解中適用群眾路線。其中包括調解部門之幹部被併入市政府，處理城市群眾要求幹部解決之糾紛；北京政府於1950年建立於區政府調解部門；另有一些城市，於新成立之居民調解委員會下設立公民調解小組。中央人民政府政務院(國務院之前身)於1954年2月頒布人民調解委員會組織通則，依該通則之規定，人民調解委員會係一群眾性組織。同年12月，並公布城市居民委員會組織條例，規定在居民委員會下設人民調解委員會。

1957年以後，人民調解組織曾受到較大之挫折，60年代得到恢復¹⁵¹，文化大革命後，1980年經全國人大常會批准，重新公布「人民調解委員會組織通則」。此後，1982年3月第五屆全國人民代表大會常委會公布「中華人民共和國民事訴訟法(試行)」，於該法明確規範調解為民事訴訟法之基本原則；依1982年所公佈現行中華人民共和國憲法第111條明定，人民調解委員會係由群眾選舉成立之自治組織(居民委員會或村民委員會)下設之事務機構。為中國大陸首次將人民調解委員會定位為「基層群眾性自治組織」，將人民調解制度規定於國家之根本大法之中，大幅強化人民調解之法律地位。

1989年6月17日，國務院發布施行「人民調解委員會組織條例¹⁵²」，使人民調解制度實現法制化。1990年，司法部所發布之「民間糾紛處理辦法」全面規定人民調解制度之內容。1991年通過之民事訴訟法亦再次肯定人民調解制度。

¹⁵¹ 「…從1957年下半年起，不少地區在「左」的指導思想影響下，將人民調解委員會改為「調處委員會」，甚至與基層治保組織合併，一度產生強迫命令乃至違法亂紀現象。至1960年前後，這類組織呈現自動解體之趨勢…」，參林文軒，中國人民調解制度的重構與反思，中共研究，43卷12期，2009年12月，中共研究雜誌社，頁80。

¹⁵² 1954年之人民調解條例組織通則同時廢止。

2002年9月5日，最高人民法院通過「關於審理涉及人民調解協議的民事案件的若干規定¹⁵³」以及司法部通過「人民調解工作若干規定」，從司法解釋上對調解協議之性質及法律效力為規定，其規定當事人應按照約定履行自己之義務，不得擅自變更或者解除協議。另2009年「最高人民法院關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見」規範了委託調解及司法確認等規定，然仍無法律位階之規範予以法制化。

二、2010年人民調解法制定後

隨著中國大陸近年來經濟快速發展，現有之調解制度已難以因應日趨複雜之社會現象，傳統安土重遷之群聚現象隨著高度都市化而消失，向來重人情之調解功能無法彰顯，以及調解協議僅具契約性質無與確定判決具同一效力等種種缺失，是以人民調解法於2010年08月28日經第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議審議通過，其主要內容分述如下¹⁵⁴：

(一)完善人民調解組織形式

人民調解委員會係依法設立之調解民間糾紛之群眾性組織(人民調解法第7條);並規範村民委員會、居民委員會、企業事業單位之人民調解委員會之設立、組成及推選過程(人民調解法第8條及第9條參照);另為擴大人民調解組織之範圍，鄉鎮、街道及社會團體或者其他組織可根據需要參照人民調解法之相關規定設立人民調解委員會，調解民間糾紛(人民調解法第34條。)

(二)明確規範人民調解員之範圍、條件、行為規範和保障

為提高人民調解員之整體素質，就調解委員之選任條件、行為規範、國家賠償及撫恤制度作明確之規定。(人民調解法第14條至第16條參照)

¹⁵³ 參照附錄十三。

¹⁵⁴ 參國務院法制辦公室，中華人民共和國人民調解法，新華書店經銷，中華法制出版社出版，頁1-4。

(三) 規範人民調解程序

將人民調解之程序、調解員之選擇和調解之方法步驟、當事人於調解中之權利義務等，均予以法律明文規範。(人民調解法第 17 至第 24 條之規定參照)

(四) 確定人民調解與其他糾紛解決方式之間之銜接機制

為貫徹調解優先原則，人民調解法規定人民調解與司法機關之銜接制度，亦即基層人民法院、公安機關對適宜透過人民調解方式解決之糾紛，可於受理前告知當事人向人民調解委員會提出調解之聲請(人民調解法第 18 條參照)。另依照 2009 最高人民法院關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制之若干意見，於人民調解法第 33 條確立人民調解協議之司法確認制度。

(五) 加強對人民調解工作之指導與保障

為確保人民調解工作之開展，維持人民調解員之積極性，及國家對人民調解工作之支持和保障責任，明定國務院司法行政部門負責指導本行政區域的人民調解工作；基層人民法院對人民調解委員會調解民間糾紛進行業務指導；國家鼓勵和支持人民調解工作；縣級以上地方人民政府對人民調解工作所需經費應當給予必要之支持和保障；對有傑出貢獻之調解委員會及調解委員應予以表彰獎勵；村民委員會、居民委員會和企業事業單位應當為人民調解委會開展工作提供辦公條件及必要之工作經費。(人民調解法第 5 條、第 6 條及第 12 條參照)

2011 年最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定，就人民調解法第 33 條所規範有關司法確認之程序為細部規範，目前如何將司法確認程序以法律予以明文化，為當前人民調解制度最重要之議題。

第四款 人民調解之性質

人民調解屬於民間調解，是化解矛盾、消除紛爭的非訴訟糾紛解決方式之一。它是在依法設立之人民調解委員會主持下，以國家的法律、法規、規章、政策和社會公德為依據，對民間糾紛當事人進行說服教育和規勸疏導，促使糾紛各方互諒互讓及平等協商，自願達成和解協議，消除紛爭的活動¹⁵⁵。人民調解是群眾性組織之自治活動，具自治性；人民調解具民間性，不同於行政性或司法性之非訟程序。然近年人民調解形成之“大司法”調解格局，基層調解委員會具有了更多準司法性，已經成為滿足基層社會法律需求之重要管道，被視為人民司法制度之重要組成部分¹⁵⁶。

第三項 人民調解委員會之組織

第一款 人民調解委員會之形式

欲了解人民調解委員會之類型之前，須對中國共產黨之“基層組織”有一概略之了解，“基層組織”為中國共產黨政治控制之組織網絡，同時藉由於基層組織設置調解委員會，亦使中國之人民調解制度得以制度化，成為民間社會最主要之紛爭解決方式。中國之基層組織，以城市為最高單位，於有數百萬人口之城市下，劃分由幾十萬人組成之各區，而每個區內有人民法院、檢察院、公安局、監管經濟及其他城市日常生活的辦公室；上述之各級單位，被分為幾萬人一個之較小地域單位，每個地域單位內一個派出所及街道辦事處；另尚有居民委員會之基層組織，同時受派出所及街道辦事處之雙重監督。

人民調解委員會建立於城市之各區域、街道以及農村之各鄉鎮，調解委員由人民選舉產生，受基層人民政府及基層人民法院之監督；茲就其種類說明如下：

一、農村人民調解委員會

¹⁵⁵ 人民調解雜誌社編委會，《人民調解法》解讀(二)，2011年5月，頁10。

¹⁵⁶ 范瑜 主編，司法制度概論，中國人民大學出版社，2004年3月第1次印刷，頁412。

農村調解委員會係村民委員會下設的一個負責調解民間糾紛，宣傳社會主義法制的職能組織¹⁵⁷。中國第一個村民委員會係位於廣西壯族自治區宜山縣三岔公社合寨村，村民委員會之誕生源於1978年12月中國共產黨於第十一屆三中全會，決定實行改革開放之制策。自此，於鄧小平之支持及推動下，農村改革全面啟動，人民公社之「政社合一」制度逐漸消失，取而代之農業體制為建立在土地集體所有基礎上之「家庭聯產承包責任制」，村民委員會即是於此背景之下，經由村民討論決定成立，以處理村內各項事務之組織。

1982年，中國新頒布之中華人民共和國憲法(以下簡稱憲法)第111條，就村(居)民委員會之性質、地位、組成及任務明文規定。1987年，中國人大常委會審議通過「村民委員會組織法(試行)」，1998年「村民委員會組織法」經中國全國人大會常務委員會第五次會議通過後頒布施行，為村民自治提供法律保障。1988年之村民委員會組織法具體列入1982年憲法第111條就村民委員會之相關規定，簡言之，村民委員會係村民自我管理、自我教育、自我服務之基層性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理及民主監督。村民委員會辦理本村之公共事務以及公益事業，調解民間糾紛、協助維護社會治安，向人民政府反映村民意見、要求和提出意見。

農村人民調解委員會係設置於村委員會下，由村民選舉調解員，以解決村民間糾紛之群眾性組織¹⁵⁸。它直接受村民委員會的指導，並接受鄉(鎮)政府司法助理員之指導和管理，同時受基層人民法院之派出機構—駐鄉(鎮)的人民法庭的業務指導，農村人民調解委員會對本村在村小組中設立的調解員(調解小組)實行指導和管理¹⁵⁹。農村人民調解委員會依據具體情況，200戶以下之小村設調解委員3至5人；200至500戶之中村設調解委員5至7人；500戶以上之大村設調解委員7至9人¹⁶⁰。

二、居民人民調解委員會

¹⁵⁷ 參梁德超主編，前揭註92書，頁77。

¹⁵⁸ 依2010年8月28日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議通過之人民調解法規定，人民調解委員會是依法設立的調解民間糾紛的群眾性組織(人民調解法第7條)。村民委員會設立人民調解委員會(人民調解法第8條第1項參照)。村民委員會的人民調解員由村民會議或者村民代表會議推選產生(人民調解法第9條第1項參照)。

¹⁵⁹ 參梁德超，同註157。

¹⁶⁰ 參照曾憲義主編，范愉著，前揭註41書，頁479。

居民人民調解委員會於1980年以前，原係設置於街道辦事處，此後改設於居民委員會下，並延續至今。如同農村人民調解委員會，憲法第111條、居民調解委員會組織法及2010年甫通過施行之人民調解法，均明文規定居民委員會應設立居民人民調解委員會，並將該居民人民調解委員會定位為依法設立調解民眾糾紛之群眾性組織。居民人民調解委員會受居民委員會之指導進行調解工作，同時受街道辦事處司法助理員之指導、管理及區人民法院之業務指導。

三、鄉鎮街道人民調解委員會

為化解跨地區、跨單位之民間糾紛，2002年09月11日公布的「人民調解工作若干規定」提出建立鄉鎮街道調解委員會，以調解農村、居民(社區)調解委員會所無法調解之糾紛、涉及兩個以上農村、居民(社區)調解組織之民間糾紛以及複雜案件。鄉鎮街道調解委員會(鄉鎮一級調解委員會)，在很多地方又被稱為“司法調解中心”，於中國人民調解法通過前，因其設立之法律依據是1989年10月25日司法部頒布的「關於人民調解委員會調解民間糾紛不收費等問題的批復」和2002年09月11日公布的「人民調解工作的若干規定」，而遭質疑其法律地位之合法性¹⁶¹，然現行中國人民調解法第34條既已規定：「鄉鎮、街道以及社會團體或者其他組織根據需要可以參照本法有關規定設立人民調解委員會，調解民間糾紛。」其合法性之爭議已不復存在。

四、企業事業單位¹⁶²人民調解委員會

1989年6月中國大陸國務院頒布「人民調解委員會組織條例¹⁶³」，將人民調解組織從1982年憲法規定之自治組織拓展至其他基層“單位”(廠礦企事

¹⁶¹ 參李秀芬，關於人民調解組織之性質及法律地位的思考，山東社會科學，148期，頁140。

¹⁶² 大陸學者范愉稱為廠礦企業人民調解委員會，學者梁德超稱為工礦企業調解委員會。

¹⁶³ 參照附錄十一。

業)¹⁶⁴，依據相關規定，企業、事業單位根據需要設立人民調解委員會；企業事業單位設立之人民調解委員會委員由職工大會、職工代表大會或工會組織推選產生(人民調解委員會組織條例第 15 條、人民調解法第 8 條第 1 項後段、第 9 條第 1 項後段參照)。

企業事業單位人民調解組織之設置，目前並無統一模式，而係依據各企業事業單位之規模而異。設立黨委、黨支、支部三級黨組織之大型企業或聯合企業，及設黨委(總支)兩級黨組織之企業，分別設立調解工作領導小組、人民調解委員會及調解小組三級調解組織，然設黨委(黨支)、支部之企業，其所設立之調解工作領導小組不設立調解辦公室。僅設支部一級黨組織之企業不設置調解工作領導小組，僅設置人民調解委員會及調解小組。

五、聯合調解委員會

聯合調解委員會係指由城鄉結合毗鄰的鎮、鄉及廠礦企業的調解委員會¹⁶⁵。此種組織形式之調解委員會出現，係因中國大陸改革開放後之發展快速，跨單位及跨地區之民間糾紛大量增加，為處理此類跨區民間糾紛所設。聯合調解委員會之調解委員主要來源有二，其一係由各單位抽調調解員；其二則由各單位推選符合條件之代表¹⁶⁶。

六、其他不同形式之調解組織

(一)行業性人民調解委員會

行業性調解是指就行業糾紛，在行業性調解委員會之主持下，透過行業調解委員會之專業優勢及調解技巧，協調雙方當事人，最終達成調解協議之過程¹⁶⁷。行業性調解委員會即是會處理前述專門行業糾紛，由社會團體或其他組織所成立

¹⁶⁴ 參照李婷婷，交互視域：人民調解委員會組織生產與流變的邏輯，社會主義研究，2011 年第 3 期，頁 111。

¹⁶⁵ 參照曾憲義主編，范愉著，前揭註 41 書，頁 498。

¹⁶⁶ 參照梁德超，前揭註 92 書，頁 83。

¹⁶⁷ 管仁亮、封芳，行業性調解的法學解析，延邊黨校學報，第 26 卷第 4 期，2011 年 8 月，頁 57。

之群眾性組織。依 2002 年司法部所頒布之人民調解工作若干規定¹⁶⁸及人民調解法¹⁶⁹之相關規定，並為行業性調解委員會等新形態組織之設置保留發展空間。

就實務現況而言，此等行業性調解委員會，諸如牧場調解委員會、船民調解委員會、市場調解委員會、醫患行業調解委員會、房地產行業調解委員會、勞資行業調解委員會、交通事故行業調解委員會及消費者調解委員會等。以內蒙古錫林郭勒蒙蘇木鎮行業性調解委員會為例：其針對勞動爭議，建立行業性之勞動爭議協調組織，由工會、勞動仲裁委員會、勞動監察大會組成，提高了勞動爭議解決之效率；另針對農牧區土地草場等糾紛，聯合土地、草原、環保等部門設立專門之糾紛排查聯合調查組；並針對不同之行業及區域，如鄉城結合部、人口流動頻繁區、集貿市場、物業小區、消費者協會，建立專門之調解組織，解決具有行業性及區域性之矛盾糾紛¹⁷⁰。

(二) 人民調解工作室

調解工作室是以調解為主要活動之工作室，為數人或一人建立之組織，組織形式多樣，為中國大陸調解工作組織創新下之產物，為人民調解組織之新形式，在中國政府之鼓勵下，中國大陸之人民調解工作室正如雨後春筍般湧現。

現行調解工作室雖均係以政府出資購買工作室提供之調解服務模式運作，然各工作室之組織定位有完全不同模式之情形，中國大陸最早成立之人民調解工作室係 2003 年成立於上海市，登記為非法人企業之李琴調解工作室¹⁷¹（簡稱之上海模式）；亦有經由地方政府人民調解聯合會批准成立之群眾性組織，如四川廣安郭

¹⁶⁸ 該規定第 10 條：「…根據需要設立區域性、行業性調解委員會；人民調解工作要採取多種組織形式，便民利民，及時化解民間糾紛。」

¹⁶⁹ 人民調解法第 34 條：「鄉鎮、街道及社會團體或者其他組織根據需要可以參照本法有關規定設立人民調解委員會，調解民間糾紛。」

¹⁷⁰ 參照管仁亮、封芳，前揭註 167 文，頁 58。

¹⁷¹ 李琴調解工作室係上海市司法局，基於繼續建設傳統三級調解網絡，積極培育專業化、社會化調解機構之理念下，於上海市長寧區江蘇路、北新涇、天山等街道試點組建了“人民調解李琴工作室”。工作室以上海市首席人民調解員李琴為名，由 5 名專職工作人員，工作室負責人為李琴，其同時為街道調解委員會之副主任，另 4 名專職人員皆為街道調解委員會之調解員。工作室係透過與街道辦事處簽訂工作責任書，開展矛盾糾紛之調處，其主要工作目標為：其一，調處矛盾糾紛之數量不低於街道轄區內複雜矛盾糾紛總量之 40%，調解成功率不低於 95%；其二，調處疑難複雜矛盾糾紛數量不低於轄區街道內疑難複雜矛盾糾紛總量之 90%；其三，為社區提供法律服務及法律諮詢。2004 年李琴調解工作室並進行民辦非企業單位註冊登記，使其具備人民調解社團之雛形。

太平調解工作室，係由廣安市人民調解聯合會¹⁷²批准成立之群眾性組織(簡稱之廣安模式)。以下就上海模式及廣安模式調解工作室之異同簡述如下：

1. 職能定位上

上海模式係將調解工作室定位為處理一般糾紛之社會化組織；廣安模式將調解工作室定位為特重大糾紛調解以及群體性事件之預防¹⁷³。

2. 調解工作室運作機制上

雖調解工作室運作資金來源均為政府出資購買調解服務，然上海模式之調解工作室係一般意義下之專業化組織，廣安模式則為人民調解聯合會下之調解單位¹⁷⁴。

3. 調解工作室運作之社會結構不同

四川廣安為發展較為落後之地區，上海市為工商發達之大城市，前者之各項自治組織發展尚未成熟，是以調解工作室係以附屬於區調解委員會之單位形式進行，由政府主導社會組織發展；後者係一發達地區，係利用社區專業調解員，解決社區之矛盾糾紛，進一步完善社區調解制度。

六、小結

中國大陸現行實務上人民調解組織呈現多元發展之趨勢，此一趨勢亦反映於2010年甫通過施行之人民調解法第34條之規定。然此種多樣調解組織之設立亦反映中國大陸目前就人民調解組織設置規範上之紊亂及不足，依照人民調解法之相關規定，人民調解委員會為人民自治之群眾性組織，人民調解委員會委員為人民選舉產生，然此種人民調解員產生方式僅為其中一種方式。目前之新興調解組織，諸如鄉鎮、街道調解委員會，區域性、行業性調解委員會等，因非設於村(居)民委員會下，人民調解委員會之人民調解員非經村(民)代表大會選舉產生，而係由鄉鎮、街道之司法所聘任產生，是有認為事實上此類調解組織在性質上已突破

¹⁷² 廣安市人民調解聯合會係由廣安市之個人民調解委員會、人民調解員自發組織、自願參加而形成，是行業性自律性機構，人民調解委員會作為會員團體，人民調解員作為個人會員加入該聯合會。聯合會產生市、縣(區市)級人民調解委員會和市、縣(區市)級行業性人民調解委員會；對所轄區域各人民調解委員會進行業務指導和行業自律管理；聘請人民調解員，建立人民調解員專家庫。參張永進，中國調解工作室制度研究—基於上海與廣安模式之考察，四川理工學院學報(社會科學報)第26卷第3期，2011年06月，頁58。

¹⁷³ 張永進，前揭註172文，頁56。

¹⁷⁴ 參照張永進，前揭註172文，頁57。

群眾性自治組織之性質，建議改為“自律性”公益組織；亦有認將之改為社會性自治組織，以擴大人民調解組織之範圍；亦有堅持人民調解委員會之定位應為群眾性自治組織；亦有認直接將人民調解委員會納入政府組織下，以解決目前地方上呈現多級人民調解組織結構之問題。2010年公布施行之人民調解法第7條似乎無法停歇此爭議，蓋人民調解法第34條就調解組織之開放性規定，雖賦予村(居)人民調解委員會及事業企業人民調解委員會外，其他社會組織人民調解委員會設立之依據，然就相應之調解委員會之組織定性等相關規定，付之闕如實待加以明確法制化。

另一值得關注者為大陸發達城市出現之“人民調解工作室”，承前所述，其亦為新形式之調解組織，且目前實務現況屬因地制宜，由各地區整體狀況定其組織形式，隨著此類工作室數目日增，亦應有加以明確法制化之必要。

第二款 人民調解員之人數與組成

依人民調解法第13條規定：「人民調解員由人民調解委員會委員和人民調解委員會聘任之人員擔任。」是以人民調解委員會係由居民選出之非專業人士所組成。又依人民調解法第8條，人民調解委員會由委員三至九人組成。

第三款 人民調解員之資格與適任條件

人民調解委員會聘任之人員應具備如下條件¹⁷⁵：

- 一、符合人民調解法之規定，由公道正派、熱心人民調解工作，並具有一定文化水平、政策水平和法律知識之成年公民擔任。
- 二、需了解社情民意，聯繫群眾，團結群眾，熟悉黨和國家大政方針，具備較高之法律素養，善於作思想工作，有相關人民調解工作經驗和較強之文化素質。
- 三、需具備專業知識以及專業技能。

¹⁷⁵參照人民調解雜誌社編委會，《人民調解法》解讀(六)，人民調解，2011年09期，頁14。

第四款 調解委員會委員之任期

人民調解委員會委員每屆任期三年，並得連選連任。(人民調解法第9條第2項參照)

第五款 人民調解員之產生方式

一、人民調解委員會之委員之產生方式

村(居)民委員會之人民調解委員會委員由村民會議或者村民代表會會議、居民會議推選產生。推選工作並應遵守村民委員會組織法、城市居民委員會組織法之有關規定。至於企事業單位人民調解委員會由職工大會、職工代表大會或工會組織推選產生。(人民調解法第9條參照)

二、人民調解員之聘任¹⁷⁶

人民調解員係由人民調解委員會委員及人民調解委員會聘任之人員擔任(人民調解法第13條參照)，此種聘任之人民調解員可以是專職調解員或兼職之調解員，人民調解委員會聘任人民調解員通常採取以下之方式：

(一)村(居)人民調解委員會

村(居)人民調解委員會聘任人民調解員，一般而言，應按照人民調解員條件和條件工作需求，確定聘任人選。村(居)小組長及車間班長可被聘任為人民調解員。

¹⁷⁶參照人民調解雜誌社編委會，前揭註175。

(二) 鄉鎮(街道)調解委員會

鄉鎮(街道)人民調解委員會多從有關部門聘任人民調解員，通常係將調解員之條件及聘任之人數與相關部門協商後，共同確定聘任人選，經司法行政機關配訓合格後擔任之。

(三) 專業化及行業化人民調解委員會

專業化、行業化人民調解委員會聘任調解員，應於成立之初或根據調解工作需要，與相關部門協商並確定聘任人選，司法行政機關應將聘任之調解員按照專業及特長分類登記，建構一人民調解員專家庫。

(四) 公開招聘

此種聘任人民調解員之方式多適用於一定區域、一定範圍，為某一類調解委員會集中聘任人民調解員。實務上之作法係由司法行政機關與地方人力資源及社會保障部門協商，將其納入社會公益崗位，確定招聘人數，對外公開招聘並擇優錄取，錄取後分配與人民調解委員會，由該人員與人民調解委員會簽定聘用契約，其報酬多由政府保障。

三、人民調解員之解聘

人民調解員應遵守應有之行為規範，是以人民調解法第 15 條明定，於符合一定條件下，調解委員會應給予人民調解員批評教育，甚至罷免或解聘之規定，其條件臚列如後：

(一) 偏袒一方當事人者

人民調解之首要原則為平等原則，倘人民調解員無法公平對待當事人，調解即喪失公平性及正當性，非法之所許。

(二) 侮辱當事人者

於調解程序中，任何不法行為均應禁止，是以對當事人人格或名譽權侵害之行為本應禁止。

(三)索取、收受財物或謀取其他不正利益者

此之謀取其他不正利益，包括向當事人謀取不正當利益，或者借助於人民調解工作中知曉之信息而謀取不正利益，只需人民調解員有索取、收受財物或者謀取其他利益之行為，無論於調解過程中是否偏袒一方當事人，均該當本條之不法行為¹⁷⁷。

(四)洩漏當事人個人隱私及商業秘密者

商業秘密係指不為公眾所知悉，能為權利人帶來經濟利益，具有實用性，並經權利人採取保密措施之技術資訊及經營資訊¹⁷⁸。

四、人民調解委員會主任

人民調解委員會設置主任 1 人，副主任若干人，一般情況，提倡至少置副主任 1 人，以備於主任缺位時代行主任之職責。(人民調解法第 8 條第 2 項)

第六款 調解糾紛之方式

調解糾紛之方式，自調解糾紛之組織形式觀之，可分為以下幾種方式¹⁷⁹：

一、個別調解

各別調解係指調解委員會於調解民間糾紛時，由調解人員分別對當事人進行個別談話之方式稱之。其具有簡便易行、方便群眾、解省時間及人力之特色，較為簡易之案件，或涉及當事人隱私等非公開之糾紛，多採此種調解方式。

二、座談會調解

¹⁷⁷ 參照中國法制出版社，《中華人民共和國人民調解法》，2010 年 9 月第 1 版，頁 17-18。

¹⁷⁸ 參照中國法制出版社，前揭註 177 書，頁 18。

¹⁷⁹ 參照 梁得超，前揭註 92 書，頁 130 以下。

座談會調解係指，調解委員會於調解民間糾紛時，舉行當事人與有關群眾參加之座談會，以共同協商解決糾紛之方式稱之。其又可分為家庭座談會調解以及小型群眾座談會調解，家庭座談會調解主要用於婆媳不和、夫妻吵架等家庭糾紛之調解上；小型群眾型調解主要用於打罵鬥毆之糾紛中，當事人明顯有過錯卻不承認之糾紛。

三、聯合調解

聯合調解係指兩個或兩個以上調解組織共同對民間糾紛進行之調解，多用於跨管轄區域之糾紛。

四、聯席調解

聯席調解係指鄉鎮(街道)政府調動各部門之力量，調解疑難糾紛，定期舉行之聯席調解會議之調解形式。聯席調解之進行，由鄉鎮(街道)領導人、公安派出所、法庭及司法所等有關單位代表參加，就調解委員會無法調解，當事人不尋求司法途徑救濟，且特殊複雜之案件進行調解。

五、就地調解

就地調解係指調解人員對於正在發生之民間糾紛，於糾紛發生地當場進行調解稱之。

六、異地調解

異地調解係指調解委員會對於疑難民間糾紛，諸如打架鬥毆或相鄰關係而引起之糾紛，於辦公室或糾紛發生地以外之適宜地點進行之調解。

第七款 人民調解委員會之經費

人民調解係採不收費原則，其經費來源依人民調解法第 6 條規定，亦即縣級以上地方人民政府對人民調解工作所需經費，應當給予必要之支持。此之縣級以上地方政府，即縣(市、區)、市(地、州)、省(區、市)三級政府，經費來自地方財政。

依據人民調解工作若干規定(2002 年 9 月 26 日 司法部令 75 號)第 42 條：「各級司法行政機關應當積極爭取同級人民政府之支持，保障人民調解工作之指導及表彰經費；協調和督促村民委員會、居民委員會及企業事業單位，落實人民調解委員會的工作經費及人民調解委員的補貼經費。」就人民調解委員會工作經費保障之具體辦法如下¹⁸⁰：

一、各級司法行政機關指導人民調解工作之經費列入同級財政預算。

二、為支持人民調解委員會和人民調解工作，地方財政可根據當地經濟社會發展水平和財力狀況，適當安排人民調解委員會補助經費和人民調解員補貼經費。鄉鎮(街道)、村(居)委會、企事業單位等設立人民調解委員會和人民調解員機構應繼續在各方面對其提供支持。

三、人民調解委員會補助經費、人民調解員補貼經費安排及發放應考慮每個人民調解委員會及調解員調解糾紛之數量、質量及糾紛之難易程度、社會影響大小以及調解之規範化程度。補助及補貼經費可由縣級司法行政部門與同級財政部門會商確定之。

以黑龍江省穆稜市¹⁸¹為例，其有人民調解組織 163 個，調解員 466 人，該市依照人民調解法有關規定，對其以案定補工作實施方案及施行細則作修改，以穆稜市人民政府 2011 年 1 號文件印發，針對人民調解之經費來源、經費項目及標準均作出規定，經費來源部份，市政府每年撥付 15 萬元人民調解以案定補專項經費，併納入年度財政預算；經費使用分四個項目，分別為人民調解委會辦公經費、調解員補貼經費、先進調解會及調解員獎勵經費和調解員培訓經費。

¹⁸⁰ 中國法制出版社，《中華人民共和國人民調解法》，頁 8。

¹⁸¹ 參照 管文臣，人民調解法助推以案定補機制長效發展，人民調解，2011 年 09 期，頁 18-19。

第八款 人民調解委員會之指導與監督

依照人民調解法第 5 條：「國務院司法行政部門負責指導全國的人民調解工作，縣級以上地方人民政府司法行政部門負責指導本行政區域的人民調解工作。(第 1 項)基層人民法院對人民調解委員會調解民間糾紛進行業務指導(第 2 項)。」承上可知，目前就人民調解工作之監督可區分為“各級司法行政部門對人民調解工作的指導職責”及“基層人民法院對人民調解工作進行業務指導責任”兩部分，分述如下¹⁸²：

一、各級司法行政部門對人民調解工作的指導職責：

(一)國務院司法部指導全國人民調解工作職責

其職責之具體內容包括：研究制定有關人民調解工作的法律法規、規章和政策，解釋、回復工作中相關法律及政策的問題；制定人民調解工作發展規畫和年度計畫，調查研究人民調解工作發展狀況和規律，制定加強和改進工作的對策；加強人民調解組織、業務和規範化建設；制定人民調解工作宣傳計畫，組織開展新聞宣傳活動，組織開展人民調解理論研究；組織開展評比活動，表彰全國性的人民調解工作先進組織及先進個人，開展對外交流；承擔中華全國人民調解員協會之日常管理工作。

(二)縣級以上地方人民政府司法行政部門指導本行政區人民調解工作職責

其職責之具體內容包括：研究制定地方有關人民調解工作的法規及政策，制定本地區人民調解工作規劃和任務並監察落實；推廣人民調解工作經驗，表彰優秀、先進人民調解委員會及人民調解員；對人民調解員進行業務培訓，提高人

¹⁸² 參照人民調解雜誌社編輯委員會，《人民調解法》解讀(三)，人民調解，2011年06月，頁36-37。

民調解員之法律知識、政策水平及調解技巧，以提高調解品質；對矛盾糾紛進行調查並預防其發生；對人民調解委員會工作進行統計，並上報上級司法行政機關，通報當地基層人民法院；落實人民調解工作經費保障。

(三)鄉鎮(街道)司法所指導調解委員會工作職責

其具體職責為：解答、處理人民調解委員會或糾紛當事人之請示、諮詢和投訴；應人民調解委員會的請求或根據需要，協助、參與疑難複雜的調解；對調解協議進行檢查，發現違背法律規章、規章政策及公序良俗者，應及時指出並督促人民調解委員會通過合理程序予以改正；協助督促人民調解協議履行；定期進行矛盾糾紛大調查，將矛盾糾紛化解於糾紛萌芽階段；匯總上報人民調解工作統計表。

二、基層人民法院對人民調解工作進行業務指導之職責

其具體內容包括以下三部分：

(一)透過審理涉及人民調解協議之民事案件進行指導。

人民法院於對人民調解協議進行司法確認同時，應對影響人民調解協議效力所存在之問題，提出建議及意見，供主管人民調解之司法行政部門參考，以便及時進行糾正與改進。

(二)透過審判工作幫助人民調解員提高調解技巧

可透過人民法院參與司法行政部門舉辦之人民調解培訓班，對人民解員講授業務知識；安排人民調解員旁聽人民法院審理民事案件之進行；安排人民調解員參與審前輔助性工作；聘請人民調解員擔任陪審員；參與疑難糾紛之討論等等方式，協助提高人民調解工作之水平。

(三)透過人民調解與司法調解之銜接進行指導

針對民事糾紛或法律允許刑事和解之案件，基層人民法院可透過委託調解或積極引導當事人選擇人民調解之方式解決糾紛，並於調解過程中給予人民調解委員會業務指導。

第四項 人民調解委員會之定性

人民調解法第 7 條明文規定：「人民調解委員會是依法設立之群眾性組織。」該規定延續自 1954 年人民調解委員會組織通則頒布以來，一貫對調解委員會性質上之認定。簡言之，人民調解委會係調解民間糾紛之群眾性自治組織，具備群眾性、調解性及自治性。

所謂群眾性，係指人民調解委員會既非司法審判機關，同時亦非行政機關，其所組成人員亦非國家機關任命或委派之人員，而係透過群眾選舉產生調解委員組成之，群眾藉此直接行使民主權利並參與司法活動。調解性係指調解委員會具調解之職能。自治性係指調解委員會既非準司法或行政機關，係接受基層人民法院指導，進行自我管理、自我教育、自我服務及自我解決內部糾紛之自治活動。

第五項 人民調解之原則

一、當事人自願原則

此原則係指在雙方當事人自願平等之基礎上進行調解，當事人是否接受調解程序、調解員之選擇、調解方案為何及如何達成協議等等問題，當事人應享有充分之自主權。

二、當事人平等原則

此原則是指調解糾紛程序進行中，當事人間係立於平等地位，平等享有權利及履行義務。

三、不違背法律法規政策原則

此原則係指應依據法律、法規、規章和政策進行調解，法律、法規、規章以及政策未作規定者，應以社會公德、村規民約、公序良俗、行業慣例等為標準進行之。

四、尊重當事人權利原則

此原則係指應尊重當事人程序選擇權，就其訴訟上權利應予以尊重，於調解未成立時，應尊重當事人依法進行仲裁、行政、司法等糾紛解決途徑權利。

第六項 人民調解之程序

第一款 人民調解之發動程序

一、糾紛之受理

當事人可向人民調解委員會申請調解；人民調解委員會亦得主動調解（人民調解法第 17 條）。

（一）主動受理

主動受理係調解委員會於當事人發生糾紛後，未待當事人申請就主動及時地前往調解。然主動受理與人民調解之自願原則並非相矛盾，倘當事人一方明確拒絕調解，則不得進行調解。

（二）申請受理

申請受理係糾紛當事人之一方或雙方共同要求調解委員會進行調解。申請之

形式不拘，口頭或書面申請皆可，調解委員會受理後應將當事人之申請記錄在案並安排調解時間¹⁸³。

第二款 人民調解之要件

人民調解法並無對得為人民調解之案件為要件上之限制，除法律有明文限制不得進行調解，民刑事案件均得進行調解。

第三款 調解協議之形式

人民調解協議可以書面形式或口頭形式為之。當事人可自由選擇人民調解協議之形式，然口頭協議具可變性，倘事後一方當事人反悔，他方當事人則須面對無書證可稽之問題。至於書面形式則具防止當事人事後反悔，促使一方當事人依據協議履行義務之優點，倘有不履行協議之情事，一方亦可以此協議作為日後爭訟於法院之證據。

第四款 人民調解之效力

一、人民調解協議效力之沿革

人民調解協議之效力為何，向來為中國大陸法律學者及實務界關注之問題，人民調解協議之性質及效力，相關法規一直未有明確規定，直到 2002 年 09 月 16 日最高人民法院所發佈之「最高人民法院關於審理涉及人民調解協議的民

¹⁸³ 依人民調解法第 27 條規定，人民調解員應當建立調解工作檔案，將調解登記、調解工作紀錄、調解協議書等材料立卷歸檔，與我國鄉鎮市調解制度中整卷歸檔工作係調解秘書之職責，調解委員僅職司參與調解程序之進行，有所不同。

事案件若干規定」，始於該規定第 1 條明定：「經人民調解委員會達成的、有民事權利義務內容，並由雙方當事人簽字或者蓋印章的調解協議，具有民事合同之性質。」規定其具民事合同之效力。惟學說對調解協議之性質仍有爭議¹⁸⁴，且調解協議僅具合同之效力並無法有效解決糾紛，多數案件仍會進行訴訟程序，是以創立調解協議之司法確認制度，賦予調解協議執行力以定紛止爭甚為重要。

2009 年最高人民法院發佈之關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見第 20 條規定：「司法確認係指經行政機關、人民調解組織、商事調解組織、行業調解組織或者其他具有調解職能之組織調解達成之具有民事合同性質之協議，經調解組織及和調解員簽字蓋章後，當事人可申請有管轄權之人民法院確認其效力。」另該若干規定第 25 條規定：「人民法院依法審查後，決定是否確認調解協議之效力。確認調解協議效力之決定送達雙方當事人後發生法律效力，一方當事人拒絕履行者，另一方當事人可依法申請人民法院強制執行。」明確賦予經司法確認有效之調解協議執行力。大陸學者稱司法確認係訴調對接中效力銜接方式之一種¹⁸⁵。然至此為止司法確認制度之規定仍僅屬命令位階，有待立法強化其地位。

2010 年通過之中國人民調解法於第五章調解協議，第 33 條第 1 項明文規定：「經調解委員會調解達成協議後，雙方當事人認為有必要者，可自調解協議生效之日起三十日內共同向人民法院申請司法確認。」另同條第 2 項並規定：「人民法院依法確認調解協議有效，一方當事人拒絕履行或未全部履行，對方當事人可向人民法院申請強制執行。」將司法確認制度及具執行力效果之規定提升至法律位階。2011 年 3 月 23 日最高人民法院並公布「最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定」，就申請司法確認之管轄、期間、程式、法院認定調解協議效力標準以及執行力等均作較為詳細之規定，目的在建立健全訴訟與非訴訟銜接之矛盾糾紛解決機制。

二、 人民調解協議之司法確認

¹⁸⁴ 爭議內容請參見本文人民調解協議性質之討論部份，於此不再贅述。

¹⁸⁵ 朱騰飛，調解協議司法確認機制研究，江蘇警官學院學報，第 26 卷第 3 期，2011 年 5 月，頁 66。

(一)人民調解協議之性質

有關人民調解協議之性質，學說上有以下諸說¹⁸⁶：

1. 法律文書說¹⁸⁷

此說認為人民調解協議是人民調解委員會依職權對於具體之法律關係依法加以確認之法律文書。理由在於調解協議具備法律行為效力之以下四要件：(1)組織合法：製作協議書之主體為國家法律規定之調解委員會。(2)內容合法：協議之內容符合國家法律及政策之規定。(3)意思表示真實：協議之達成完全出於當事人自願。(4)形式合法：協議採書面形式。據此，認為人民調解協議具強制執行之效力。

2. 非法律文書說¹⁸⁸

此說認為，人民調解協議非人民調解委員會依職權對具體之法律關係加以確認的法律文書。當事人不履行協議，不能由人民法院強制執行，應透過訴訟程序解決之。蓋人民調解委員會既非審判機關亦非仲裁機關，是以應不具有國家強制力之保障。

3. 調解文書說¹⁸⁹

此說主張人民調解協議係人民調解組織協商、認可以及製作者，是經雙方當事人同意，具一定權威性及社會拘束力之群眾性自治組織調解文書。從而調解協議既非民事合同，亦非法律文書，其性質應從屬於人民調解之性質，而由調解主持者人民調解委員會決定之。

4. 民事程序合同說¹⁹⁰

此說認為人民調解協議是一種民事程序合同，為法定調解組織依法定程序解決民間糾紛過程中，糾紛當事人雙方自願達成之解決糾紛協議。蓋人民調解協議符合民事合同之兩特徵：(1)具備典型合同之形式：其係雙方當事人於平等自願之基礎上意思表示一致而作成。(2)具程序上之法律效力：亦即一旦當事人依法啟動解決同一糾紛之新程序，儘管仍具一定之法律意義，然其法律拘束力自然消失。

¹⁸⁶ 參照 李祖軍，調解制度論：衝突解決的合諧之路，法律出版社，2010年9月第1次印刷，頁349-351。

¹⁸⁷ 此爭議有五說，參閱 李祖軍，前揭註186書，頁349。

¹⁸⁸ 此爭議有五說，參閱 李祖軍，前揭註186書，頁350。

¹⁸⁹ 同註188。

¹⁹⁰ 同註188。

5. 特殊民事合同說¹⁹¹

此說認為人民調解協議是當事人雙方訂立之一種特殊形式之民事合同。蓋人民調解協議與一般民事合同具不少共同性，二者均為雙方當事人意思表示一致之結果，且均為雙方當事人於地位平等之基礎上自願達成，兩者皆具一定法律拘束力。然人民調解協議亦具不同於一般民事合同之特殊性：諸如人民調解協議之達成是為解決當事人間爭議，而對雙方當事人之權利義務關係，予以重新確認；人民調解協議是雙方當事人於人民調解委員會之主持下達成；人民調解協議應有調解人員之簽字，及人民調解委員會加蓋印章，方能成立。

6. 小結

本文以為，調解協議書應有調解人員簽字，係為符合人民調解法之規定，是基於人民調解制度設計始然，不因此改變調解協議之雙方互相讓步所達成之合意之本質，是特別民事合同說應非可採。又人民調解法既未直接賦予調解文書具執行力，法律文書說與現行法規定有所扞格，即非可採。非法律文書說以及調解文書說，皆從人民調解委員會之角度出發作論述，認為調解協議之性質應從屬於人民調解委員會做認定，然未能合理解釋雙方當事人何以亦受該文書拘束，有陷於循環論證之虞。又人民調解係當事人雙方基於自願平等之前提下，就系爭事項互相讓步所達成之協議，應具私法上和解契約之性質，其本質上即為民事合同(民事契約)，不因是否經中立第三人居中協調而有異。且揆諸最高人民法院關於審理涉及人民調解協議的民事案件的若干規定第1條，亦認「經人民調解委員會調解達成的、有民事權利義務內容，並由雙方當事人簽字或者蓋章的調解協議，具有民事合同之性質」，似亦採此說，故應以民事合同說為可採¹⁹²。

二、人民調解協議之司法確認

(一) 司法確認之性質¹⁹³

¹⁹¹ 李祖軍，前揭註 186 書，頁 350

¹⁹² 然亦有認為特殊民事合同說較為合理，理由在於：其一，將人民調解協議之性質界定民事合同符合最高人民法院關於審理涉及人民調解協議的民事案件的若干規定第一條：「經人民調解委員會調解達成的、有民事權利義務內容，並由雙方當事人簽字或蓋章的調解協議，具有民事合同性質。其二，該觀點注意到人民調解協議與一般民事合同之區別和特殊之處。」而本文對此說之批評已如前述。參見李祖軍，前揭註 186 書，頁 351。

¹⁹³ 參照范愉，訴訟與非訴訟程序的若干問題，法學適用，2011 年第 9 期，頁 31。

司法確認屬於司法審查，經審查之調解協議產生強制執行力，確認程序本身並非訴訟程序，屬非訟特別程序，應列入民事訴訟法之特別程序。

(二)司法確認之程序

1. 於調解協議生效日起 30 日內由當事人雙方共同申請

經人民調解委員會調解達成調解協議後，經雙方當事人認為有必要者，得自調解協議生效之日起 30 日內共同向人民法院申請司法確認。（人民調解法第 33 條）

2. 當事人應向有管轄權之法院申請確認

(1) 依據最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定¹⁹⁴第 2 條：「當事人可向主持調解之人民調解委員會所在地基層人民法院申請確認。」該規定第 3 條：「當事人提出司法確認之申請，應向人民法院提交司法確認申請書、調解協議和身分證明、資格證明、與調解協議相關之財產權利證明資料、個人資料及委託書等。」

(2) 同前開規定第 2 條第 2 項：「人民法院於立案前委派人民調解委員會調解並達成調解協議，當事人申請司法確認，由委派之人民法院管轄。」

3. 人民法院收受申請後應即時審查

人民法院收受當事人提出之司法確認申請後，應即時審查，三日內決定是否受理，符合受理程式者，應當編立“調確字”案號，向當事人送達受理通知書。人民法院受理司法確認申請後，應當指定一名審判人員對調解協議進行審查。人民法院於必要時可以通知雙方當事人同時到場，當面詢問當事人。

三、司法確認之效力

依據最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定第 8 條規定：「人民法院經查認為調解協議書符合確認條件者，應做出確認決定書；決定不予確認調解協議效力者，應作出不予確認決定書。」

而具有以下情形之一，人民法院不予確認調解協議書效力：

「(一)違反法律、行政法規強制性規定者。

(二)侵害國家利益、社會公共利益者。

¹⁹⁴ 2011 年 3 月 23 日最高人民法院公布，自 2011 年 3 月 30 日起施行。

- (三)侵害案外人合法權益者。
- (四)損害社會公序良俗者。
- (五)內容不明確，無法確認者。
- (六)其他不能進行司法確認之情形。」

(最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定第7條參照)

又按人民調解法第33條：「人民法院依法確認調解協議書有效，一方當事人拒絕履行或者未全部履行者，對方當事人可向人民法院申請強制執行。」賦予經司法確認之調解書強制執行力。

四、小結

2010年之人民調解法通過，使調解協議之司法確認有明確之法源依據，與我國現行鄉鎮市調解條例規定，調解成立之調解書應送法院核定相若。而人民調解法通過前，即有大陸學者疾呼，應參考我國鄉鎮市調解條例法院核定及核定調解書具與確定判決同一效力之相關規定做修正¹⁹⁵，此次修正是否受我國鄉鎮市調解條例規定之影響並不清楚。

惟何以人民調解法未將修法一次到位，其司法確認制度之開啟僅係任意規定，非如我國送法院核定係屬強制規定，頗令人玩味。修法通過後可否使漸趨式微之人民調解再度成為東方經驗，值得繼續觀察。

另外，中國人民調解法就人民調解協議司法確認之規定，欠缺具體程序上之規定，細部規定係依據2009年最高人民法院關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見，及2011年最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定，有效力層次較低之批評，有大陸學者認為可趁修訂中國民事訴訟法之際，將調解協議之司法確認單獨列為一章，納入非訟程序之範疇¹⁹⁶。本文以為，於人民調解法司法確認章直接修法將司法確認程序予以明確化，較能使法體系趨於完整，惟無論如何，此部分確實需要法律位階之規範予以明確

¹⁹⁵ 馮志傳，人民調解制度與台灣地區鄉鎮市調解之比較，學理論(Theory Research)，2010年第21期，頁15。惟亦有認為調解之本質是當事人合意，需靠強制執行之調解協議與調解所追求之和諧、自主及雙贏相背離，過份強調調解效力反應社會以及人民對國家權力及強制之依賴，參范愉，人民調解與我國台灣地區鄉鎮市調解的比較研究，清華法學，2011年第1期，頁172。

¹⁹⁶ 朱騰飛，前揭註185文，頁65。

化。

表格 IX. 中國大陸民事審判案件及人民調解案件歷年案件數統計表

	民事審判(一審)		人民調解
	收案(件)	結案(件)	調解糾紛(件)
1997年			5,543,000
1998年			5,267,000
1999年			5,189,000
2000年			5,030,619
2001年	4,615,017	4,616,427 ¹⁹⁷	4,860,695
2002年	4,420,123	4,393,306 ¹⁹⁸	4,636,139
2003年	4,410,236	4,416,168 ¹⁹⁹	4,492,157
2004年	4,332,727	4,303,744	4,414,233
2005年	4,380,095	4,360,184	4,486,825
2006年	4,385,732	4,382,407	4,628,018
2007年	4,724,440	4,682,737	4,800,238
2008年	5,412,591	5,381,185	4,981,370
2009年	5,800,144	5,797,160	5,797,300

(以上統計數字來源:中國法律年鑑2000-2010年;中國司法行政年鑑2000-2010年)

¹⁹⁷ 結案數較同年度收案數多係因加入上年舊存案件數。

¹⁹⁸ 同註 197

¹⁹⁹ 同註 197。

第四節 台灣鄉鎮市調解與中國大陸人民調解之異同

台灣鄉鎮市調解與中國大陸人民調解係出同源，國民政府推翻滿清之前，長達數千年之中國司法體制係與行政權相結合，官府衙門處理民間糾紛係以調解為主，審判程序結合了調解與判決，另廣大縣級以下鄉里並設有專門職司民間糾紛之屬官。雖中國國民黨遷台後，海峽兩岸在不同政權及政治體制下分別發展各具特色之調解制度，然調解之傳統延續至今，已成為現代中國及台灣社會調解基層民間糾紛之重要制度係不容否認。以下茲就現行鄉鎮市調解與人民調解制度之異同為比較。

第一項 相同點

第一款 調解原則相似

兩岸現行制度均具有效率原則、便民原則、自願原則及不收費原則，制度運行之大前提相似。

第二款 調解客體具共同性

調解客體部份，人民調解法及相關法規雖無對調解客體為明文規定，然自調解委員會之任務係調解民間糾紛觀之，自以民間糾紛(包括民刑事案件)為調解客體。至於鄉鎮市調解條例，依鄉鎮市調解條例第1條及第10條之規定意旨，包括未繫屬於法院，或已繫屬於法院，而在第一審辯論終結前之民事事件及告訴乃論之刑事事件；另外鄉鎮調解條例於2005年5月18日修正時，於鄉鎮市調解條例第12條第1項增訂第一審法院得將下列事項裁定移付調解：其一、民事訴訟法第403條第1項之規定。其二、適宜調解之刑事附帶民事訴訟事件。其三、其

他適宜調解之民事事件。從而，鄉鎮市調解之客體包括：一般民事事件、告訴乃論之刑事事件及法院移付調解之民刑事案件，亦以民間糾紛為調解客體，兩者於處理案件之屬性上具相似性。

第三款 均具高度公益性

中國大陸以及台灣現存之調解制度存在高度公益性，就人民調解及鄉鎮市調解不收費原則，以及主要經費來源來自地方政府，可見兩岸雖於組織形式上有所差異，然均存在高度官方以及公益色彩。與美國之ADR機構，及日本ADR於ADR促進法之促使下日益增多之營利性民間ADR機構，於組織屬性上之差異極大，而具有不同程度之公益性。

第四款 均受國家機關之監督

鄉鎮市調解受到地方法院以及地方法院檢察署之監督，地方法院具核定鄉鎮市調解之權限，地方法院檢察署則為現行鄉鎮市調解業務檢查之權責機關；至於調解委員之遴選權，則分別為地方法院以及地方法院檢察署之職權；經費來源除鄉鎮市公所編列預算外，補助或獎勵單位為縣市政府、內政部、法務部及地方法院。中國大陸之人民調解財政經費由地方政府補助，並需接受司法行政機關以及人民地方法院之指導，其人民調解法所明定之司法確認程序，係與台灣鄉鎮市調解之法院核定制度十分類似。兩者均具濃厚職權色彩，且台灣鄉鎮市調解委員會之組織屬性為一附屬機關，較人民調解委員會屬群眾性組織更具職權色彩，惟兩者於各方面，包括人員組成、經費、調解程序、績效及調解之司法審查等，均受行政機關及司法機關不同程度之監督。

第五款 現代化下調解制度均有相同之難處

中國大陸之政治經濟環境於鄧小平開始解除人民公社之政策，引進資本主義後，經濟環境丕變，連帶影響其整體社會結構，包括經濟面向、政策面向及法律面向。人民公社時期之集體生活，屬於熟人社會，透過政治力量結合村居民委員會及人民調解委員會，透過調解將糾紛止於基層之概念確實可徹底貫徹，外加中國大陸早年司法體制並不完善，並無法發揮法院保障人權之目的，人民調解制度除文化大革命時期因虛無主義²⁰⁰所造成之破壞外，確實發揮很大之安定社會及定紛止爭之作用。

惟經濟改革開放後之中國，正面臨：其一，隨著人口流動性的擴大，廣大基層社區逐漸朝向陌生社會轉變，傳統人民調解協議執行監督方式所依賴之社會基礎正在消失²⁰¹；其二，經濟高速發展以及西方資本主義下，透過法院捍衛權利概念之洗禮，人民調解制度之地位遭嚴重挑戰，社會漸有視人民調解為落伍、侵害權利之象徵，法學界亦有相類似之呼聲。前述現象可由人民調解案件於1997年至2005年調解案件一路銳減可觀之，惟近五年又有回升之趨勢，2010年之5,797,300件甚至較1997年之5,543,000件多出25萬件，但人民法院民事案件量於近五年並無隨著人民調解案件增加而減少，反之，係呈現逐年增之現象，且自2008年開始，人民法院民事案件之收案數以及結案數已經超越人民調解之結案數，反映中國大陸人民重訴訟而輕調解之現況。

至於台灣基層社會對調解之利用，則無中國大陸重訴訟輕調解之極端現象，但進入工商社會後之台灣，尤其大都會區，鄉鎮市調解利用人熟地熟之方式解決紛爭，較無法實行以及受民眾青睞，諸如我國大都會區諸如台北市雖人口稠密，然調解案件卻遜於彰化縣²⁰²，即為適例。反應鄉鎮市調解因具基層性以及草根性，於現代化社會下運作之難處，而其中尚包括因地區經濟活動類型不同而衍生

²⁰⁰ 文化大革命期間，司法審判機關、司法行政機關以及司法行政工作全部處於癱瘓狀態，直到中共十一屆三中全會(1978年11月10日至12月15日)開闢了社會主義法制建設新時期，以此為起點，中國法制建設開始進入恢復時期，並在恢復的過程中得到初步發展。1982年中華人民共和國憲法的公布實施，標誌中國法制建設恢復工作的基本完成。該會與會代表一致認為“文化大革命”之所以能夠發生並持續十年之久，一個重要的原因就是黨和國家的民主與法制遭到了嚴重破壞。自此中國當局全面進行司法審判機關、司法行政機關及司法行政工作的全面恢復。其中的司法行政工作包括律師制度、公證制度以及人民調解制度之重建。參照張金才，社會主義法制建設的恢復與發展，公共論壇 2009年08月號，頁96-97。

²⁰¹ 張永進，人民調解協議司法確認制度的思考—以人民調解法為藍本，法治論壇，第20期，頁241。

²⁰² 2010年彰化縣調解委員人數共288人，調解結案總件數14,352件；台北市調解委員人數180人，調解結案總件數6,331件。資料來源：內政部統計處統計年報，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。

之糾紛，有屬鄉鎮市調解委員會及調解委員根本無法處理之狀況。

綜上，鄉鎮市調解以及人民調解均面臨現代社會經濟活動轉變以及人際關係疏遠之情形下，人民調解以及鄉鎮市調解如何因應轉型中的社會之難題，或許增加鄉鎮市調解組織之靈活度，並提升調解委員(人民調解員)之專業素質，始為因應之道。

第二項 相異點

第一款 政治體制上之差異

自上節所提及之人民調解沿革即可發現，人民調解制度係中國共產黨領導下，政權運作及群眾運動之產物，具濃厚之政治性。長期以來，其正當性基礎係建立於動員及組織基層民眾、實現群眾自我教育、正確處理人民內部矛盾、綜合治理、預防排查、維護社會穩定及建構社會穩定等政治理念上。惟中國近年來因經濟發展及受西方觀念之影響，以訴訟主張權利之觀念成為現代社會主流，中國法學界亦有認為調解係壓制權利、落伍及和稀泥之制度而對其大為批評。於此背景下，人民調解亦逐漸強調依法調解之概念。

反觀台灣之鄉鎮市調解制度，其起先之制度運作目的即為調解民間糾紛，非政治運作下之產物，除調解委員產生原先係由鄉鎮市民代表同意而聘任，使調解委員選任蒙上地方政治角力色彩外，整體調解制度之運作仍維持傳統和為貴、息訟及情理法結合之基礎上，並無政治力之介入。

然隨著海峽兩岸社會之轉型，法治建設日趨完善，前述政治力對調解影響之差異想必日趨減弱，而面臨之共同問題，皆為現代人價值觀念之轉變及人際關係之疏遠等，均挑戰著現行調解制度，相較於過往傳統禮教為主之觀念，本文以為，強調調解之經濟效益及靈活度，或許是現代社會調解制度已注入，且應注入之新元素。

第二款 調解委員會之組織形式不同

台灣鄉鎮市(區)調解委員會係設於各鄉鎮市區公所，雖就其組織性質係屬附屬機關或鄉鎮市區公所之內部單位尚有疑義，惟依照鄉鎮市調解條例之規定，其組織設置、運作、相關調解程序均有明確規範，並與地方法院及地方法院檢察署形成一完整糾紛解決體系，屬準司法權行使之一環²⁰³。

中國大陸之人民調解委員會係屬具民間性質之群眾性組織，且依現行中國人民調解法之規定，除村居人民調解委員會、鄉鎮街道人民調解委員會、企事業單位人民調解委員會外，由於該法第 34 條之概括性規定，各式各樣之行業性調解委員會等社團性組織，甚至有調解工作室等透過政府向人民購買調解服務等私人調解機構，已如前述。

我國鄉鎮市調解委員會之機關屬性使其數量固定，職權內容及運作模式均受鄉鎮市調解條例之規範，欠缺人民調解委員會之靈活性及多樣性。

第三款 調解委員會之社會功能不同

人民調解具濃厚之政治性，早期中國共產黨甚至自調解制度作為政權控制之手段，已如前述。然此政治色彩雖已隨經濟社會之變遷，轉而強調依法調解之重要性。惟不容懷疑者，中國大陸之共產體制及政治對意識形態之控制，仍反映於調解制度上。另人民調解員多為地方菁英或基層組織領導，輔以於地方任何形式之基層組織，均可見人民調解委員會之三級調解組織存在，伴隨人民調解法所規定人民調解員可主動調解之原理，實具備高度之預防糾紛、道德教化及社區治理等功能。相較之下，我國鄉鎮市調解制度亦係由地方素孚人士或專業人士，經過鄉鎮市長提名，及地方法院與地方法院檢察署遴選後，由鄉鎮市公所聘任，於不

²⁰³ 鄉鎮市調解之屬性為何目前仍有爭議，中國大陸學者有認為台灣鄉鎮市調解義為民間調解之一環，本文對此說法採保留態度，無論調解委員會之組織定性為內部單位或附屬機關，其皆具行政權或準司法權之運作之屬性，應無解釋成民間調解之空間，歸納為非訴訟程序中行政調解之一環應較為合理。

告不理之調解原則下，調解委員之角色毋寧僅係兼具定紛止爭及安定社區之功能，然並無明顯之預防紛爭或道德教化之社會功能，與中國人民調解制度之社會作用仍具明顯之差異。

第四款 調解制度程序運作上之差異

鄉鎮市調解及人民調解就程序運作最大之差異在於以下三點：

一、人民調解委員可主動受理調解案件：

由於鄉鎮市調解之準司法性，等同適用訴訟法上不告不理之原則，然人民調解可透過人民調解員主動受理件並解決紛爭，與其民事訴訟法不告不理原則有異，亦反映出人民調解受政策之影響，與台灣鄉鎮市調解單純解決民間糾紛之現況有所不同。

二、調解委員會成員配置不同：

台灣鄉鎮市調解秘書綜攬調解委員會一切行政事務，其中最重要者包括受理調解案件、調解時程之排定、調解書之繕打、調解書函送法院核定、調解書之補正及最後調解書之轉交當事人等工作，為鄉鎮市調解委員會內唯一具公務員身分之成員，是以鄉鎮市調解委員會具機關屬性；然人民調解委員會則由人民調解員綜攬一切調解事務，並無調解秘書此種法定員額之配置及相關配套，其群眾性組織之民間色彩相當濃厚。

三、調解協議成立之方式不同

鄉鎮市調解調解成立須由調解委員會作成調解書(書面)並依法強制送法院核定；然人民調解協議由當事人自由選擇口頭成立或以書面為之，且並不強制送

人民法院為調解協議書之司法確認程序。

第五款 調解成立後司法審查程序及經核定(確認)調解書效力之差

異

我國鄉鎮市調解制度於1982年修正鄉鎮市調解條例後，即採強制法院審核之規定(鄉鎮市調解條例第26條第1項參照)。且經法院核定之民事調解書具與確定判決同一之效力；另鄉鎮市調解條例並對調解書有瑕疵及無效原因者，明定得向法院提起訴訟以為救濟；且亦針對法院移付調解不成者規定應由法院續行訴訟。調解行為之性質實質上為準司法程序已如前述。

然人民調解協議目前係採任意進行司法確認制度，須當事人及人民調解委員會同意，始函送人民法院進行司法確認；至於未經司法確認之人民調解協議僅為“私法上之和解²⁰⁴”，於通過司法確認後，調解協議始轉化為“訴訟上和解”，產生相當於生效判決之強制執行效力²⁰⁵。

依前述，現行鄉鎮市調解以及人民調解協議於未經法院核定或人民調解之司法確認前，均僅為一私法上之和解契約，至於經過核定或司法確認後，則取得與確定判決相同之效力或執行力，最主要之差異在於我國之鄉鎮市調解係採強制核定原則，中國大陸之司法確認程序除採任意原則外，其司法確認之相關程序規定，目前人民調解法及民事訴訟法並未為具體之規範，而係由人民法院所發布之若干規予以補充，相較之下我國規定甚為完善。

²⁰⁴ 儘管人民調解協議之性質及效力目前於中國民事訴訟法學界以及實務界眾說紛紜未有定論，其爭議之說明請詳參本文第三章之相關說明，本文於此認人民調解協議未為司法確認前係一私法上和解契約，採民事合同說。

²⁰⁵ 參范愉，同註193。

第四章 鄉鎮市調解及人民調解與民事訴訟法之關係

第一節 鄉鎮市調解與民事訴訟程序

第一項 鄉鎮市調解程序之性質

第一款 非訟事件與民事訴訟

民事訴訟事件與非訟事件，均涉及私權，難以作嚴格之區分。有認為非訟事件依其文義，係相對訴訟事件而言，認其性質乃國家為保護人民私法上之權益，對私權關係之創設、變更、消滅而為必要之干預事件，旨在確保私權，防杜日後發生紛爭。²⁰⁶亦有認為衡諸目前各種法律規定，非訟事件已非僅以預防私權之爭執為唯一目的，如法人設立登記，係法人取得法律上人格之要件，選任監護人事件，係在解決未成年之監護問題，是非訟事件乃係確定私權以外與私權有關之事項，由國家以公權力干預之事件。²⁰⁷總言之，非訟事件係相對訴訟事件而言，藉由國家公權力之干涉，確定私權以達預防爭執之發生，並且確定私權以外與私權有關之事項。且現行民事訴訟法中，諸如調解程序、督促程序、保全程序、公示催告程序、禁治產事件、宣告死亡事件等規定，係因立法上之方便而置於民事訴訟法中，本質上應屬非訟事件而非民事訴訟事件，另現行非訟事件法所規定之非訟事件係列舉而非例示，其他諸如提存及公證等特別法等規定均屬非訟事件。以下就非訟事件與民事訴訟事件之區別概述如下：

一、民事訴訟之目的，在於確定當事人間私法上之權利，並達成維持私法秩序之作用，民事訴訟程序之開啟終結及訴訟標的範圍均受處分權主義之拘束；非

²⁰⁶ 葛義才，非訟事件法論，三民總經銷，97年5月再版，頁6。

²⁰⁷ 楊建華，民事訴訟法實務問題研究，三民總經銷，1997年7月，頁3。

訟事件係國家機關以公權力對私權關係形成或私法權利爭執之防止為干預，非訟程序之開始可區分為依職權及依聲請發動兩種，前者並僅有法院有權發動及終結程序，關係人之聲請僅為督促或因引發法院依職權開始程序，關係人之聲明及合意，不生拘束法院之效力。

二、非訟事件多無訟爭性，法院依非訟事件之性質，所為之決定，均以裁定行之，並無民事判決程序之適用，亦不生確定私法上權利之效力²⁰⁸；民事訴訟程序就爭執事項，有原被告為相對立對造之概念。法院並依辯論主義之原則，適用判決或裁定程序²⁰⁹，當事人兩造需本與辯論主義為攻防，且受確定判決既判力效力之拘束。

三、非訟事件採極簡主義，其聲請或陳述，得以書狀或言詞為之；至於民事訴訟程序除第三審為法律審，得採書面審理外，原則係採言詞辯論主義²¹⁰。

四、非訟事件法院需依職權調查事實及必要證據，且程序不公開；民事訴訟程序採當事人處分主義²¹¹，需當事人主張，法院始得為證據及事實之調查，且程序之進行原則上係公開為之。

第二款 鄉鎮市調解事件係廣義之非訟事件

非訟事件係國家以公權力介入私權關係之形成，並為必要之干預，其範圍可區分為廣義之非訟事件、狹義之非訟事件及最狹義之非訟事件三種，茲說明如下：

一、廣義之非訟事件

²⁰⁸ 林洲富，實用非訟事件法，五南出版，2008年1月4版1刷，頁4。

²⁰⁹ 林洲富，前揭註208。

²¹⁰ 葛義才，前揭註206書，頁7。

²¹¹ 葛義才，同註210。

廣義之非訟事件包括行政機關處理有關私權之非訟事件在內，亦即凡由國家機關就私權之形成為干預者，均為廣義非訟事件範圍所涵括，諸如：行政機關辦理之土地登記、商業登記及鄉鎮市調解等²¹²。

二、狹義之非訟事件

狹義之非訟事件係指法院管轄而無爭訟性質之事件，其適用之法律，包括非訟事件法、民事訴訟法、強制執行法、破產法、提存法及公證法等²¹³。

三、最狹義之非訟事件

最狹義之非訟事件，專指非訟事件法所規定之範圍。

調解鄉鎮市調解事件係鄉鎮市調解委員會之職權，鄉鎮市調解委員會具附屬機關之性質，已如前述。從而針對鄉鎮市調解委員會所調解之民事調解事件而言，係屬由國家機關就私權之形成為干預者，應屬廣義之非訟事件，茲就鄉鎮市調解之非訟性臚列如下：

(一)鄉鎮市調解係鄉鎮市調解委員會以公權力干預聲請人間之私權關係

調解委員應本於和平、懇切之態度，對當事人兩造為適當之勸導，並徵詢列席協同調解人之意見，就調解意見酌擬公正合理辦法，力謀雙方之協和。(鄉鎮市調解條例第 22 條第 1 項)

²¹² 葛義才，前揭註 206 書，頁 15。

²¹³ 林洲富，前揭註 208 書，頁 5。

(二)鄉鎮市調解程序不公開之

調解程序，不公開之。但當事人另有約定者，不在此限。(鄉鎮市調解條例第 19 條第 2 項)

(三)鄉鎮市調解委員會就調解事件之事實得為必要之調查

調解應審究事實真相及兩造爭議之所在，並得為必要之調查。(鄉鎮市調解條例第 21 條第 1 項)調解委員會依本條例處理調解事件，得商請有關機關協助。(鄉鎮市調解條例第 22 條第 2 項)

(四)鄉鎮市調解具非訟爭性

鄉、鎮、市公所應於調解成立之日起十日內，將調解書送請管轄法院審核。(鄉鎮市調解條例第 26 條第 1 項)調解書經法院核定後，當事人就該核定事件不得再行起訴。經法院核定之民事調解，與民事確定判決有同一之效力。(鄉鎮市調解條例第 27 條第 1 項)民事事件已繫屬於法院，在判決確定前，調解成立並經法院核定者，訴訟終結。(鄉鎮市調解條例第 28 第 1 項)

第二項 法院強制調解事項經鄉鎮市調解者得逕行起訴

按民事訴訟法第 403 條第 1 項第 2 款規定：「經法定其他調解機關調解未成立者，在起訴前無庸再經法院之調解程序。」而鄉鎮市調解委員會既為依鄉鎮市調解條例所設立之調解機關，為前開民事訴訟法第 403 條第 1 項第 2

款之其他法定調解機關，是經鄉鎮市調解委員會調解不成立，並由鄉鎮市調解委員會發予調解不成立證明書者，得逕行起訴無庸再經法院調解程序。至於非法院強制調解事件且經鄉鎮市調解委員會調解未成立者，倘當事人又聲請法院調解，有認為為免浪費無益之程序，法院應依民事訴訟法第 406 條第 1 項規定，逕以裁定駁回之²¹⁴。

第三項 法院審核

第一款 法院核定行為之性質

鄉鎮市調解係廣義之非訟程序，已如前述。至於法院核定行為係法官針對當事人間透過鄉鎮市調解委員會調解，且已確定之權利義務關係為形式要件及合法性之審查，不涉及當事人間權利義務之爭執及認定，本質上即係非訟程序。鄉鎮市調解條例雖規定鄉鎮市調解書應送法院核定字樣，然仍係法院就前述調解書是否賦予與確定判決同一效力之意思表示，應與法院就非訟事件所為之裁定無異，而與訴訟程序所為之判決不同。

第二款 法院核定鄉鎮市調解書之標準

依法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項之第 3 項，「法院審核調解書時，應注意下列事項：

一、形式方面

²¹⁴參照楊建華，問題研析民事訴訟法(三)，三民總經銷，1998 年 5 月出版，頁 395。

- (一)函送審核機關是否為轄區內鄉、鎮、市、區公所。
- (二)依法是否應由鄉、鎮、市、區調解委員會以外其他調解機關調解之事件。
- (三)依法是否應由法院裁判之事件。
- (四)調解事件為刑事者，是否屬告訴乃論案件。
- (五)調解是否本於當事人之聲請，其當事人能力或訴訟能力有無欠缺；屬於民事者，是否已得當事人同意；屬於刑事者，是否已得被害人同意。
- (六)由代理人進行調解者，其代理權有無欠缺。
- (七)出席調解會議之調解委員是否達到法定人數，調解委員是否經函知有案且未經解聘者。
- (八)調解事項，如已有繫屬於法院者，民事事件所成立調解是否在判決確定前。
- (九)調解書之製作，是否合於鄉鎮市調解條例第 7 條但書、第 25 條規定之程式。
- (十)其他法律規定事項。

二、實質方面

- (一)調解內容有無違反公序良俗或法律上強制、禁止規定。
- (二)調解內容是否關於公法上權利之爭議。
- (三)調解內容之法律關係是否不許當事人任意處分。
- (四)調解內容是否合法、具體、可能及確定。
- (五)調解內容對於當事人是否加以處罰。」

現行法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項第 3 項規定，並未將鄉鎮市調解條例第 26 條第 4 項所規定能否強制執行列為審查應注意事項之內容。惟參酌現行實務就調解書不予核定之理由(表格 X)，調解書約定內容無法執行乃法院裁定不予核定原因之大宗，觀察(表格 X)調解不予核定之原因可知，針對民刑事之鄉鎮市調解案件目前仍以處理民事案件為大宗。表中刑事案件不於核定者僅兩件，其一係因依調解事件係依法不得撤回告訴者而撤回，屬調解內容違背法令而不予核定；另一件係因刑事案件已言詞辯論終結，依法不得進行調解，

而不予核定。至於屬於鄉鎮市調解大宗之民事事件，除少數係法定形式要件欠缺(諸如代理權之授與不合法)、調解內容不合法(違反法律強制禁止規定)或鄉鎮市調解進行中法院調解成立等原因，法院不予核定外，絕大多數均係因約定內容依事件性質以及強制執行法之規定屬無法強制執行(例如約定夫妻間同居義務履行之事項)或調解內容不夠明確(如調解標的物(土地)無法確定其位置及面積)，恐有日後難以執行之虞而不予核定，從而依法是能否強制執行及調解內容是否合法、具體、可能、明確，乃為法院考量調解書應否核定之重要且主要標準。



表格 X. 近年來²¹⁵我國 B 公所調解委員會調解書不予核定原因統計表

案件類型	不予核定原因
買賣土地糾紛	調解內容應待標的實測分割登記後再送法院核定，否則有日後難以執行之虞。
土地糾紛	調解書未附相關土地測量文件，土地位置不能確定。
土地糾紛(分割)	未附土地測量相關文件及測量費、代書費未明確，恐日後難以執行。
土地糾紛	調解標的不明確，應囑地政機關實測位置面積後再核定，否恐有難以執行之虞。
共有土地分割使用糾紛	土地是否為耕地未附土地登記簿繕本證明，故不予核定(如為耕地依法不得細分或移轉為共有，所以不得進行調解)。
土地糾紛	土地未經實測恐無法執行。
土地糾紛	調解內容非當事人糾紛範圍，無調解必要，不予核定。
討回被占土地糾紛	調解代理權之授與不合法；調解內容不明確難以執行。
物權(通行權糾紛)	撤回鄉鎮市調解並經法院調解。
買賣土地糾紛	買賣標的物無法確定確實之位置及面積，是不予以核定。
買賣土地糾紛	調解內容第一項斜線部分之土地面積不具體確定(買賣標的物未具體明確)；調解內容第三項之位置、面積均不確定(道路通行權未具體明確)，不予核定。
租賃物續租糾紛	續訂租約非調解事件；申請人、對照人錯置；調解內容僅有五項記載為六項；申請人所附證明文件標示不明，易使人產生誤認。
租賃糾紛	調解內容違法(依據最高法院 37 年 6886 判例租賃權原則不得讓與)。
收回房屋	本件對造人不適格(本件對造人非承租人無權處理終止租約事由)；本件欠缺權利保護之必要(本件兩造並無任何糾紛)。

²¹⁵ 以下資料系彙整該公所調解委員會自 1989 年至 2001 年以及 2011 年，法院不予核定原因整理而成，然因資料多有缺漏，僅就能取得資料部分做整理，本表並非依完整資料作成。

房屋租賃糾紛	欠缺地政機關相關測量證明文件。
租賃糾紛(錄影帶租借)	對造人係限制行為能力人，然並未有法定代理人出席應予補正；聲請人究係某企業負責人或該企業，於調解書內容記載不一致，應予補正。
物權買賣事件(頂讓攤位)	調解內容無法執行(攤位承租權轉讓未經出租人同意)。
債務	調解內容約定之清償日期錯誤應予更正(並無2月30日)。
債務糾紛	對造人願放棄權利義務之範圍內容不明確；對照願意拋棄之權利內容有違常情且有違反稅捐相關法令之虞，不予核定。
傭金糾紛	調解內容約定由非調解書確定效力所及之第三人負給付義務，不予核定。
公司經營糾紛(公司經營管理問題)	系爭案件之利害權利義務關係人非全列為調解對造人，為達紛爭一次解決，應增列之，俾利執行。
家庭夫妻	調解內容不明確 調解內容文意不明。
家庭事件	調解內容違反民法夫妻應負同居義務之規定，且依法無法執行。
解除婚約	調解內容不明確(婚姻解除應退還之標的內容未記載明確)。
土地糾紛	調解約定內容不明確(約定面積位置不明確)，無法執行，是不予核定。
損害賠償(刑)	本件為非告訴乃論之罪本件當事人約定撤回告訴於法不合。
傷害(刑)	本件業經管轄法院第一審言詞辯論終結，依鄉鎮市調解條例第28條規定依法不得調解，是不予核定。
車禍	欠缺繼承系統表；欠缺法定代理人證明文件；支票法定絕對記載事項記載錯誤(將發票日誤植為兌現日)。

表格 XI. 地方法院辦理鄉鎮調解事件審核情形一按年別分

年別	合計	予以核定	不予核定	撤回	其他	予以核定件數占 終結件數百分比	
民國90年(2001)	70,561	66,892	2,718		13	938	94.80
民國91年(2002)	67,821	64,151	2,796		10	864	94.59
民國92年(2003)	77,936	74,205	2,982		17	732	95.21
民國93年(2004)	83,521	79,465	3,227		12	817	95.14
民國94年(2005)	88,221	83,572	3,958		15	676	94.73
民國95年(2006)	89,957	85,489	4,055		10	403	95.03
民國96年(2007)	89,845	85,439	3,993		8	405	95.10
民國97年(2008)	94,813	90,907	3,527		12	367	95.88
民國98年(2009)	101,109	97,205	3,502		34	368	96.14
民國99年(2010)	106,899	102,848	3,612		17	422	96.21

(資料來源:司法院，網址：<http://www.judicial.gov.tw/>)

表格 XII. 地方法院辦理鄉鎮調解事件收結情形—按機關別分

中華民國 99 年(2010)

單位：件

機關別	受理件數			終結情形					未結件數	予以核定 件數占終 結件數百 分比
	合計	舊受	新收	計	予以核 定	不予核 定	撤回	其他		
合計	107,069	178	106,891	106,899	102,848	3,612	17	422	170	96.21
臺灣各地方法院計	106,990	177	106,813	106,820	102,770	3,611	17	422	710	97.15
臺北地方法院	3,441	12	3,429	3,441	3,343	66		32		97.15
士林地方法院	4,541		4,541	4,541	3,948	593				86.94
板橋地方法院	22,344	14	22,330	22,340	22,141	199			4	99.11
桃園地方法院	6,233	82	6,151	6,213	6,127	81		5	20	98.62
新竹地方法院	2,049		2,049	2,049	1,997	51	1			97.46
苗栗地方法院	1,014	3	1,011	1,010	986	24			4	97.62
臺中地方法院	17,025	7	17,018	17,024	16,815	207	1	1	1	98.77
南投地方法院	2,205		2,205	2,205	1,738	463	4			78.82
彰化地方法院	13,448		13,448	13,448	12,922	526				96.09
雲林地方法院	5,303	10	5,293	5,257	5,251	6			46	99.89
嘉義地方法院	5,864		5,864	5,864	5,079	785				86.61
臺南地方法院	8,353	1	8,353	8,353	7,950	23		379	1	95.19
高雄地方法院	7,980	32	7,948	7,912	7,581	330	1		68	95.82
屏東地方法院	3,681	3	3,678	3,657	3,612	43	1	1	24	98.77
臺東地方法院	560		560	560	484	74	2			86.43
花蓮地方法院	874	13	861	874	762	111		1		87.19
宜蘭地方法院	1,175		1,175	1,175	1,157	10	7	1		98.47
基隆地方法院	773		773	772	754	16		2	1	97.67
澎湖地方法院	127		127	128	123	3			1	97.62
福建金門地方法院	79	1	78	79	78	1				98.73
福建連江地方法院										

(資料來源：司法院，網址：<http://www.judicial.gov.tw/>)

第三款 經核定之鄉鎮市調解書之效力

鄉鎮市調解條例第 27 條明文規定：「經法院核定之民事調解，與民事確定判決有同一之效力。…」與民事確定判決有同一效力於法院調解以及訴訟上和解亦有相同之用語，惟鄉鎮市調解與法院調解雖皆屬非訟事件，然兩者無論調解主體之專業度，程序進行等仍有一定程度之差異；訴訟上和解為訴訟繫屬後所進行之程序，與鄉鎮市調解為起訴前之訴訟外紛爭解決程序不同，雖現行制度上有法院移付鄉鎮市調解制度，然畢竟與於法庭進行之和解不同，前者於核定前僅為一私法上之和解契約(民事法律行為)，後者依現行實務見解採兩性說，認為同時具訴訟行為及民事法律行為之性質。從而，鄉鎮市調解經法院核定之調解書效力，是否與法院調解成立或訴訟上和解之效力相同，似有疑義。然現行法既已明文規定，經法院核定之民事調解，與民事確定判決有同一之效力，本文認為已無其他解釋空間，以下討論係參照現行法院調解以訴訟上和解成立之效力為討論，說明如下。

一、確定力

此之確定力包含形式確定力及實質確定力²¹⁶。所謂形式確定力，係指當事人就已核定之調解書，不得以起訴、調解或其他方法予以廢棄或變更；調解委員會或獨任調解之委員除調解書之記載有誤寫、誤算或其他類似之顯然錯誤，得參照民事訴訟法第 232 條之規定更正外，亦不得予以變更²¹⁷；法院除依鄉鎮市調解條例第 29 條以裁判就調解書予以廢棄或變更外，不得予以廢棄或變更。另實質確定力範圍之認定標準，應同於民事訴訟程序既判力範圍之認定，是鄉鎮市調解經法院核定者，就調解標的之權利或法律關係，即生確定之效果，當事人不得就該法律關係更行起訴(民事訴訟法第 400 條第 1

²¹⁶ 採肯定見解者，參楊建華，前揭註 214 書，頁 397；吳明軒，民事訴訟法(精裝上中下三冊)，作者自版，2009 年 10 月修訂八版，頁 1028。

²¹⁷ 張子源，前揭註 102 書，頁 163。

項)，且因調解而確定之權利或法律關係，當事人不得就其後之訴訟再為爭執（禁止反覆）。法院亦不得為與調解之內容相反之判斷（禁止矛盾）。至於當事人間就鄉鎮市調解事件法律關係之認定，應可依現行鄉鎮市調解條例第 10 條第 2 項規定，依當事人聲請調解，所表明之調解事由及爭議情形，及鄉鎮市調解條例第 25 條第 1 項第 3 款及第 4 款所規定，調解書應載明調解事由、調解成立之內容為認定。調解之實質確定力，原則上僅及於當事人，例外對於當事人之繼受人及為當事人或其繼受人占有請求標的物者，亦有效力（民事訴訟法第 401 條）。

然不同見解²¹⁸認為，調解程序係起訴前之非訟程序，調解能否成立均委諸當事人之自由意志，所成立之調解雙方應受拘束，係源自合意(契約)之效力，否認此種狀態為調解已生與判決效力所同之形式上確定力；至於實質確定力部分，其認調解之內容並非對既存權利義務存否之判斷，故於調解過程中，就兩造爭執法律關係或權利所得主張之要件事實，僅構成其對原權利義務存否之認識與是否決定諧合已達成合意之因素。於調解成立後，自不得再為主張，與遮斷效無關。又調解係起訴前之程序，並無訴訟繫屬，且為私法上和解契約之一種，似不應使其效力及於契約當事人以外之第三人，以避免有礙交易安全；至於調解成立後，其繼受人或為當事人或繼受人占有請求標的物者，應否受調解之拘束而得對之強制執行，可基於政策之考量，仿公證法第 13 條第 2 項及 3 項之立法方式予以規定，不宜謂調解亦有既判力。

本文以為，鄉鎮市調解協議未送法院核定前，固為當事人就系爭事項互為讓步所成立之私法上和解契約，然經法院核定後，法律既明文規定具「與確定判決同一效力」，非僅規定「得逕為強制執行」，難以認經核定之調解書僅具執行力而否認其實質確定力；且依鄉鎮市調解條例第 27 條規定：「調解經法院核定後，當事人對該事件不得再行起訴。」亦肯認其具實體確定力中禁止反覆(一事不再理)之效力，否定說見解實與現行法制不符，應非可採。

²¹⁸ 參見陳計男，程序法之研究(二)，三民，1995 年 4 月初版，頁 156-158。

二、羈束力

所謂羈束力，係指當事人受調解成立內容所拘束，不得為相反之主張；為調解之調解委員會或獨任調解之調解委員係受該內容拘束，不得另為相牴觸之處置；就調解書予以核定之法院亦不得為相牴觸之判決。

三、形成力

所謂形成力，係指經法院認定形成權存在而以判決宣告某種法律效果。然鄉鎮市調解係經鄉鎮市調解委員會干預，並經當事人協議以解決糾紛，與經法院認定形成權存在而以判決宣告某種法律效果不同，應不具形成力²¹⁹，然亦有認為應具形成力²²⁰，主要理由係認為：其一，調解內容單純發生形成力者不在少數，例如效力未定之法律行為，於調解時經有同意權人之承認而成立調解。其二，鄉鎮市調解條例繼民事訴訟法修正另設專章規定「調解程序」後，於鄉鎮市調解條例第 27 條第 2 項規定：「經法院核定之民事調解，與民事確定判決有同一之效力。」似宜承認其具形成力，以擴大民事訴訟法上和解以及調解之作用，進而強化鄉鎮市調解之功能。亦有主張調解係經法定程序實施，兼有程序法上之效果，不宜以單純私法上和解契約視之²²¹。亦有認為應視調解成立時，有無立即生權利發生、變更或消滅而定其是否具與形成判決同一之形成力²²²。

當事人就調解內容單純發生形成力者，諸如：針對效力未定之法律行為經同意權人承認而成立調解者，係當事人形成權之行使所生實體法上創設、變更或消滅權利義務關係之效力，與訴訟法上法院經由判決所生之形成力迥異，應

²¹⁹ 相同見解，楊建華，前揭註 214 書，頁 396。

²²⁰ 張子源，前揭註 102 書，頁 103。

²²¹ 陳榮宗、林慶苗著，民事訴訟法(下)，三民，2008 年 2 月修正，頁 859。

²²² 參吳明軒，前揭註 216 書，頁 1029。

不因是否有中立第三人介入居中協調、或法院依法定程序進行審查而有異；又現行實務見解認訴訟上和解以及法院調解所具與確定判決同一之效力並未包含形成力，最高法院 58 年台上字 1502 號判例²²³可供參照，是否因民事訴訟法設法院調解程序專章而有異，仍有疑義。據上理由，本文認為應否認經法院核定之調解書具有形成力²²⁴。

四、執行力

鄉鎮市調解條例第 27 條第 1 項規定：「經法院核定之民事調解，與民事判決有同一之效力。」故經法院核定之民事調解書為強制執行法第 4 條第 1 項第 6 款所定之執行名義之一，具有執行力。

第四項 鄉鎮市調解書之救濟

依鄉鎮市調解條例第 29 條規定：「因當事人聲請而成立之民事調解，經法院核定有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴(第 1 項)；法院移付而成立之民事調解，經核定後，有無效或得撤銷之原因者，當事人得請求續行訴訟程序(第 2 項)。」是就已核定之民事調

²²³ 最高法院 58 年台上字第 1502 號判例要旨：「調解成立者，依民事訴訟法第 416 條第 1 項及第 380 條第 1 項規定，與確定判決有同一效力，惟判決為法院對於訴訟事件所為之公法的意思表示，調解或和解為當事人就訴訟上爭執互相讓步而成立之合意，其本質並非相同，故形成判決所生之形成力，無由當事人以調解或和解之方法代之，從而在調解或訴訟上和解分割共有不動產者，僅生協議分割之效力，非經辦妥分割登記，不生喪失共有權，及取得單獨所有權之效力。」

²²⁴ 法務部法律字第 0999037995 號函釋要旨謂：「按民法第 1052 條之 1 規定，係賦予法院調解離婚或法院和解離婚成立者，與形成判決具有同一之效力，其並未包括依鄉鎮市調解條例規定成立之調解，後者性質上屬兩願離婚，當事人仍應依民法相關規定向戶政機關為離婚登記，並以離婚登記日為婚姻關係解消之日，似乎對民法 1052 條之 1 產生誤解，蓋此條規定並非使離婚之和解或調解發生「與確定判決同一之效力」，立法者係透過本條規定離婚經法院調解或法院和解成立者，其婚姻關係在實體法上之效力為何(僅生實體法上婚姻關係消滅之效力)。而實務運作上，離婚協議因無法強制執行，鄉鎮市(區)公所並不會受理民眾離婚調解之聲請。

解之救濟約可歸類為：因當事人聲請而成立之民事調解之撤銷調解之訴、因當事人聲請而成立之民事調解之確認調解無效之訴、法院移付調解而成立之民事調解有無效或得撤銷之原因者所請求之續行訴訟，茲說明如下：

第一款 鄉鎮市調解瑕疵救濟之必要

鄉鎮市調解經法院核定者，同時生私法上法律行為之效力以及與民事確定判決同一之效力(具民事訴訟程序上之確定力以及執行力)，於當事人未依法定程序向管轄法院提起瑕疵救濟前，當事人以及法院均應受已核定調解內容之羈束。按法院確定判決如有瑕疵，必須提起再審之訴，以判決程序廢棄該確定判決，該確定判決之效力始得除去(民事訴訟法第 496 條參照)，依民事訴訟法成立之調解，因其與確定判決有同一之效力，如需除去此項效力，亦必須提起形成之訴(民事訴訟法第 416 條第 2 項)²²⁵。同理，鄉鎮市調解成立後經法院核定者，既與確定判決具同一之效力，自需經由訴訟程序除去此效力，以為救濟，鄉鎮市調解條例第 29 條第 1 項即明定：「經法院核定之民事調解有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴；法院移付而成立之民事調解，經核定後，有無效或得撤銷之原因者，當事人得請求續行訴訟程序。」前述依鄉鎮市調解條例第 29 條第 1 項所提起之訴訟，鄉鎮市調解條例並未對其應踐行之程序為明文規定，本於同一法律上之理由，解釋上應類推適用關於民事訴訟法關於宣告調解無效或撤銷調解之訴之規定²²⁶。

²²⁵ 楊建華，前揭註 214 書，頁 402。

²²⁶ 參吳明軒，前揭註 216 書，頁 1025；43 年台上字 715 例意旨。

第二款 鄉鎮市調解救濟之訴之受理機關

鄉鎮市調解書經法院核定者，民事事件與確定判決具同一效力；刑事事件，調解書具執行名義，當事人就該事件不得再行起訴、告訴或自訴。是以當事人或法院均受已核定之調解書內容所羈束，僅於調解有無效或得撤銷之原因者，依鄉鎮市調解條例第 29 條第 1 項之規定，當事人得向原核定法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴。然而，原核定之法官是否應迴避，有認為原核定法官基於法定法官之公正公平程序原則，應依法予以迴避，未迴避所為之判決得以此為再審理由救濟²²⁷；亦有認為，因調解書核定之法官，僅審核調解內容是否合法，與法官所為判決有別，故為核定之法官就該當事人提起宣告調解無效或撤銷調解之訴，無庸迴避²²⁸。本文以為，聲請人或對造人所提起之宣告調解無效或撤銷調解之訴，係繫屬於法院所進行之民事訴訟程序，且法官就調解內容合法否仍具裁量權限，於法律無明文排除民事訴訟法有關迴避規定適用之前提下，仍應有迴避相關規定之適用，以維審判之公平性及公正性。

至於法院移付而成立之民事調解，經核定後，有無效或得撤銷之原因者，當事人得請求續行訴訟程序(鄉鎮市調解條例第 29 條第 2 項)，此請求繼續審判之法院，係指經調解成立之民事案件於法院移付前，訴訟之原繫屬法院。

第三款 調解無效及得撤銷之原因

一、調解無效之原因

構成調解無效之原因，有實體法上之原因及程序法(訴訟法)上之原因，說

²²⁷ 參照羅朝聖，國立中正大學碩士論文，頁 173。

²²⁸ 參照張子源，前揭註 102 書，頁 170 以下。

明如下：

(一)實體法上之原因

1. 調解內容違反法律強制規定者。
2. 調解成立內容違反法律禁止規定者。
3. 調解成立內容悖於公共秩序、善良風俗者。
4. 調解內容有依其他法律規定應為無效者。

(二)程序法上之原因

1. 調解當事人欠缺當事人能力或調解能力者。
2. 調解當事人於調解時未經合法代理或授權者。
3. 調解當事人不適格者。
4. 非屬調解委員會可受理進行調解之事件。
5. 調解委員會或審核法院之組織不合法者。
6. 調解委員依法應迴避而未迴避者。
7. 調解委員違反調解程序者。
8. 審核法院法官違反審核程序者。
9. 其他因欠缺調解保護要件或合法要件，依法律規定應為無效者。

二、調解得撤銷之原因

(一)因違法調解者

所謂違法調解，係指調解委員或列席協同調解之人，以強暴、脅迫或

詐欺進行調解，阻止起訴、告訴或自訴，或其他涉嫌犯罪之行為，並而成立之調解。並有認當事人或其代理人關於該調解有刑事上應罰之行為，因此影響調解而成立調解者，應許其受害之當事人提起撤銷調解之訴。但以受害之當事人有具體事證為限²²⁹。

(二)非因當事人之過失而誤為成立調解者

參照民法 738 條私法上和解得撤銷之原因，鄉鎮市調解得撤銷之原因應包括以下三種：

1. 調解所依據之相關事證，事後發現為偽造或變造，而調解當事人如知其為偽造或變造，即不為調解者。
2. 調解事件，經法院確定判決，而為當事人雙方或一方於調解當時所不知者。
3. 當事人之一方，對於他方當事人之資格或對於重要之爭點有錯誤，而為調解者。

第四款 提起宣告鄉鎮市民事調解無效或撤銷其調解之訴之法定期間，應屬民事訴訟法上之「不變期間」

依鄉鎮市調解條例第 29 條第 3 項規定：「當事人主張鄉鎮市之民事調解有無效或得撤銷之原因者，提起宣告調解無效或撤銷其調解之訴者，應於法院核定之調解書送達後 30 日內提起之。」惟此 30 日期間性質為何則有爭議，蓋目前法律上規定提起民事訴訟之期間，有為訴訟法上之不變期間者；亦有為實體

²²⁹ 羅朝聖，前揭註 227 文，頁 172。

法上形成權存續之除斥期間者；更有僅生其他法律上效果之期間者²³⁰。

所謂不變期間係指法院不得伸長或縮短之期間，且法文明示其為「不變期間」者²³¹，諸如上訴期間(民事訴訟法第 440 條及第 481 條)、抗告期間(民事訴訟法第 487 條)、提起再審之訴及聲請再審期間(民事訴訟法第 500 條第 1 項及第 507 條)、提起第三人撤銷之訴之期間(民事訴訟法第 507 條之 5)、聲請繼續審判期間(民事訴訟法第 380 條第 3 項)、債務人對支付命令提出異議期間(民事訴訟法第 518 條)、提起撤銷除權判決之訴期間(民事訴訟法第 552 條第 1 項)、提起撤銷禁治產宣告之訴期間(民事訴訟法第 611 條第 1 項)。

至於除斥期間者，乃權利預定存續之期間，故亦稱預定期間²³²。除斥期間之客體為形成權，諸如撤銷權、解除權及終止權，然民法並非對所有之形成權均設有除斥期間之規定。除斥期間係不變期間，除法律別有規定外(民法第 93 條、第 245 條)，自權利發生時起算，短者 6 個月，最常者不超過 10 年(民法第 93 條)，並不得展期，以早日確定當事人間之關係²³³。至於更有生其他法律上效果之法定起訴期間，如土地法第 59 條、非訟事件法第 101 條第 1 項之起訴期間，既非不變期間，亦非除斥期間²³⁴。

至於鄉鎮市調解條例第 29 條第 3 項之 30 日，雖未明文表示其為法定不變期間，然鄉鎮市調解成立並經法院核定者，具與民事確定判決同一之效力，宣告鄉鎮市調解無效或得撤銷之訴係形成之訴，目的在於除去訴訟法上與確定判決同一之效力，與法院調解之宣告調解無效或撤銷調解之訴相若，應可參照民事訴訟法第 416 條第 4 項之意旨，將此之 30 日解釋為法定不變期間。又針對法院移付鄉鎮市調解委員會調解而成立之民事調解，有無效或得撤銷之原因者，當事人得請求續行訴訟，當事人應於法院核定之調解書送達後 30 日內為之(鄉

²³⁰ 參照楊建華，同註 214 書，頁 403。

²³¹ 陳計男，民事訴訟法論(上)，2006 年增訂三版三刷，頁 314；楊建華原著、鄭傑夫增訂，民事訴訟法要論，三民書局總經銷，頁 146。

²³² 王澤鑑，民法總則，三民書局總經銷，2008 年 10 月修訂版，頁 555。

²³³ 參照王澤鑑，前揭註 232 書。

²³⁴ 楊建華，前揭註 214 書，頁 404。

鎮市調解條例第 29 條第 2 項、第 3 項參照)。此規定係參照民事訴訟法訴訟上和解成立後有無效或得撤銷之原因，得請求法院繼續審判(民事訴訟法第 380 條第 2 項參照)之立法模式所由設，是此之 30 日應與訴訟上和解請求繼續審判之法定期間為同一解釋，依民事訴訟法第 380 條第 3 項準用民事訴訟法 500 條提起再審之訴 30 日不變期間規定，亦應解釋為法定不變期間。從而，倘當事人逾期起訴者，應認訴不合法而以裁定駁回之(民事訴訟法第 249 條第 1 項第 6 款參照)。

第五款 鄉鎮市調解瑕疵救濟訴訟之類型及效力

一、調解無效或撤銷之訴

鄉鎮市調解成立後經法院核定者，既與確定判決具同一之效力，自需經由訴訟程序除去此效力，以為救濟。鄉鎮市調解條例第 29 條第 1 項即明定：「經法院核定之民事調解有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴。」此項訴訟提起目的在於宣告與確定判決有同一效力之調解無效或撤銷之，其訴訟之性質應係形成訴訟。當事人應於 30 日之不變期間提起，上開期間應自法院核定之調解書送達後開始起算。該調解無效或撤銷調解之訴不合法者，法院應以裁定駁回之；該調解無效或撤銷調解之訴顯無調解無效或得撤銷之理由者，得不經言詞辯論，以判決駁回之(鄉鎮市調解條例第 29 條第 4 項、民事訴訟法第 502 條參照)。

二、續行訴訟

法院移付鄉鎮市調解委員會調解而成立之民事調解，有無效或得撤銷之原因者，當事人得請求續行訴訟，當事人應於法院核定之調解書送達後 30 日內為

之(鄉鎮市調解條例第 29 條第 2 項、第 3 項參照)。此規定係參照民事訴訟法訴訟上和解成立後有無效或得撤銷之原因，得請求法院繼續審判(民事訴訟法第 380 條第 2 項參照)之立法模式所由設，是此之 30 日應與訴訟上和解請求繼續審判之法定期間為同一解釋，依民事訴訟法第 380 條第 3 項準用民事訴訟法 500 條提起再審之訴 30 日不變期間規定，亦應解釋為法定不變期間，已如前述。

當事人請求法院續行訴訟者，係當事人主張有訴訟上之形成權，請求法院除去經核定所形成之與民事確定判決同一之效力。法院首先應審查其請求於程序上是否合法，例如有無逾越 30 日法定不變期間、是否為移付調解之原法院及其他程序上之要件有無欠缺，如有欠缺，得補正者應命補正，其不能補正或逾期不為補正者，應以裁定駁回之(鄉鎮市調解條例第 29 條第 4 項、民事訴訟法第 502 條第 1 項參照)。程序合法者，即應審查其有無無效或得撤銷之原因，如顯無續行訴訟之原因者，得不經言詞辯論，以判決駁回之(鄉鎮市調解條例第 29 條第 4 項、民事訴訟法第 502 條第 2 項參照)。

第二節 人民調解與民事訴訟程序

第一項 政策主導型民事司法制度—以調解為主

1949 年中華人民共和國成立至 1982 年頒布中華人民共和國民事訴訟法(試行)長達 33 年期間，中國大陸並無一部統一之民事訴訟法法典以及相應之法規²³⁵，此時期中國大陸民事訴訟制度特點主要包括：民事司法制度主要在於貫徹

²³⁵ 此時期三部專門之規範性檔：最高人民法院關於各級人民法院民事案件審判程序總結(1956 年)、最高人民法院制定的民事案件審判程序(草稿)(1957 年)及最高人民法院制定的人民法院審判民事案件程序制度的規定(1979 年)，前二者因反右鬥爭以及文化大革命未發揮作用，最末者則因 1982 年中華人民共和國民事訴訟法(試行)致使發揮作用時間極短。參照徐卉，大陸民事訴訟制度的過去、現在與未來，收錄於湯德宗、王鵬翔主編，兩岸四地法律發展(下冊)一民事訴

黨之政策、強調以調解作為民事糾紛解決方式²³⁶、推行群眾司法及照搬前蘇聯之民事訴訟模式²³⁷。在此背景下，以馬錫五審判方式²³⁸作為民事審判工作指標以及以調解原則作為民事司法原則，人民調解工作亦係在馬錫五審判方式所強調之「糾紛解決之裁判者直接深入糾紛現場，瞭解糾紛形成過程，調查搜集有關紛爭的證據，並在此過程中對當事人雙方進行說服教育，最終化解(審判與調解相結合)糾紛」概念下進行開展，與此時期民事訴訟「調解為主，審判為輔」之審判方式，原理相同並形成此時期民事糾紛解決之特色。

第二項 現行民事訴訟制度—以審判方式改革為核心

中國大陸於1982年頒行之民事訴訟試行法使中國民事訴訟進入法典化階段，1988年起中國法院系統亦正式啟動民事審判方式改革，1991年正式頒布中國民事訴訟法²³⁹，自此隨著中國大陸政治經濟上之重大變革，民事審判方式之改革迄今仍為中國民事訴訟的主軸。

訟與刑事訴訟，中央研究院法律研究所籌備處出版，新學林總經銷，2007年8月出版，頁202。

²³⁶ 「馬錫五審判方式」為此時期民事訴訟審判方式之代表，其主要特點為：糾紛解決之裁判者直接深入糾紛現場，瞭解糾紛形成過程，調查搜集有關紛爭的證據，並在此過程中對當事人雙方進行說服教育，最終化解(審判與調解相結合)糾紛，此模式亦反映應在現行民事訴訟審判方式上。參照張衛平，大陸地區民事訴訟的沿革、改革與民事訴訟法的修正，收錄於湯德宗、王鵬翔主編，前揭註235書，頁173-174。

²³⁷ 主要體現在否認公私法之區分、否定民事法律關係之私法性質，從而使得法院有權充分干預當事人在民事訴訟過程中對私權的處分。徐卉，前揭註235文，頁210。

²³⁸ 馬錫五審判方式請參見註236。馬錫五(1988-1962)，是「馬錫五審判方式」之創立者，延安志丹縣人。1930年參加革命。1935年加入中國共產黨，曾任陝甘工農民主政府糧食部長、國民經濟部長、主席。抗日戰爭時期歷任陝甘寧邊區慶環專區專員、隴東專區專員、邊區高等法院隴東分庭庭長。他所創立的「馬錫五審判方式」，受到群眾擁護，並曾在各解放區推廣。1946年任陝甘邊寧區高等法院院長。中華人民共和國成立後，歷任最高人民法院西北分院院長兼西北軍政委員會政法委員會副主席、最高人民法院副院長。參見徐卉，前揭註235文，頁206。

²³⁹ 由此所確立的當下中國民事訴訟法的特點主要體現於以下幾方面：一、通過強化當事人舉證責任，建立和完善證據制度，重塑當事人和法院之間的關係；二、構建審前準備程序，強化以公開審判為中心的庭審功能；三、增進程序正義，賦與當事人更多的程序權利，重構民事訴訟模式；四、完善簡易程序的適用，方便當事人訴訟。參照徐卉，前揭註235文，頁214-222。

現行中國民事訴訟法規定與人民調解相關者，主要是中國民事訴訟法第 16 條規定：「人民調解委員會是在人民政府和人民法院指導下，調解民間糾紛之群眾性組織。人民調解委員會依照法律規定，根據自願原則進行調解。當事人對調解達成協議應當履行；不願調解、調解不成或反悔者，可以向人民法院起訴。人民調解委員會調解民間糾紛，如有違背法律的，人民法院應當予以糾正。」該條明確規定人民法院指導人民調解委員會調解之原則。又 2010 年通過之人民調解法第 32 條規定：「經人民調解委員會達成調解協議後，當事人間就調解協議的履行或內容發生爭議的，一方當事人可以向法院提起訴訟。」人民調解法第 33 條則規定：「經人民調解委員會調解達成調解協定後，雙方當事人認為有必要的，可以自調解協議生效之日起三十日內共同向法院申請司法確認，人民法院應當及時對調解協議進行審查，依法確認調解協議的效力。（第 1 項）人民法院依法確認調解協議有效，一方當事人拒絕履行或未全部履行的，對方當事人可以向人民法院申請強制執行。（第 2 項）」規範人民調解協議可經由司法確認而取得執行力，然目前就當事人共同向法院申請司法確認之程序應如何進行，係依照最高人民法院公布的“關於人民調解協議司法確認程序的若干規定”之司法解釋為規範依據，將來中國民事訴訟法如何新增相關條文，以規範前開司法確認程序，為目前中國立法機關²⁴⁰所面臨之問題，同時司法確認之訴訟與非訴訟程序銜接制度議題，亦成為現階段民事訴訟法學界所關注之焦點。

²⁴⁰ 中國大陸體制以全國人民代表大會及其常務委員會為最高權力機構，行使立法及監督權，按其立法法第 7 條第 1 款規定，行使立法權之機構包括全國人民代表大會以及全國人民代表大會常務委員會。依立法法第 7 條第 2 款規定，全國人民代表大會制定和修改刑事、民事、國家機構和其他的基本法律。依中國憲法第 62 條及 63 條規定，中央機構包括國務院、最高人民法院、最高人民檢察院、中央軍委會等之組織及人事，均由全國人民代表大會產生並向其負責。是以中國大陸憲政制度上不存在權力分立及分權制衡之問題。參照許惠祐，兩岸交流政策與法律，台北：華泰文化，2007 年初版，頁 54。

第三項 民事訴訟法之修訂—增訂司法確認制度之可能性

承前所述，中國民事訴訟法如何新增相關條文，以規範人民調解協議之司法確認程序，為目前中國立法機關所面臨之問題，同時司法確認之訴訟與非訴訟程序銜接制度議題，亦成為現階段民事訴訟法學界所關注之焦點。且中國民事訴訟法之修改已進入立法日程，本文於此部分嘗試對現行中國民事訴訟法學界所提出有關司法確認之訴訟與非訴訟程序銜接制度之相關問題中，針對非訴訟調解協議的司法確認部分，於下文做簡要之介紹以及討論。

第一款 非訴訟調解協議的司法確認

一、司法確認的性質

司法確認係依司法審查程序，透過司法審查程序使調解協議產生強制執行力。以當事人雙方對欲進行司法確認之非訴訟調解協議所涉及之相關權利義務無爭議為前提²⁴¹，對當事人間之權利義務狀態予以確認，從而司法確認程序應係一非訟特別程序²⁴²。審理之法官僅需為形式審查，形式上合法則可予以確認。

二、調解協議確認之範圍

²⁴¹ 參照潘劍鋒，論司法確認，中國法學，2011年第3期，中國法學雜誌社，頁46。

²⁴² 相同見解：范愉，訴訟與非訴訟程序銜接的若干問題—以《民事訴訟法》的修改為切入點，法學適用2011年第9期，頁31；王亞新，《民事訴訟法》修改與調解協議的司法審查，清華法學2011年第3期，頁19-20；潘劍鋒，前揭註。所謂特別程序，乃相對於一般普通民事案件之程序而言，係指不屬於一般普通民事爭訟權益爭議之案件所設之特殊程序，參行政院大陸委員會編印，中國大陸民事訴訟法之研究，頁256。

雖人民調解法僅規範人民調解協議可透過司法確認取得執行力，然參照最高法院所發布之最高人民法院關於健全訴訟與非訴訟銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見，係以具有調解職能的國家機關、社會團體、其他組織以及人民法院建立的調解員名冊中之調解員調解達成民事調解協議，皆可進行確認。是以，目前可進行司法確認之對象除人民調解委員會所為之調解協議外，尚包括行政機關、商事調解組織、行業調解組織或其他具有調解職能的組織，所進行之調解程序而達成之調解協議。

三、選擇確認原則及受理範圍

依人民調解法以及關於人民調解協議司法確認程序的若干規定之規定，目前將調解協議提交法院進行司法確認，必須由調解協議雙方當事人共同向人民法院申請確認。且依據關於人民調解協議司法確認程序的若干規定於法院受理範圍上受有以下之限制，亦即有下述情形之一，人民法院不予受理：「1. 不屬於人民法院民事案件的範圍或者不屬於接受申請的人民法院管轄的；2. 確認身分關係的；3. 確認收養關係的；4. 確認婚姻關係的。」然學者有認為，目前就司法確認範圍之限制不夠詳細：1. 之規定過於籠統，2. 3. 4. 則屬法律制度安排問題，應可根據實踐結果和問題進行調整²⁴³。

四、確認標準、審查事項和操作程序

目前司法審查之確認標準、審查事項以及操作程序均依循司法確認之非訟特別程序以及形式審查之特性進行規範，依據關於人民調解協議司法確認程序的若干規定第 7 條：「具有以下情形之一，人民法院不予確認調解協議效力：(一)

²⁴³ 參照范愉，前揭註 242 文，頁 32。

違反法律、行政法強制規定的；(二)侵害國家利益、社會公共利益的；(三)侵害案外人合法權益的；(四)損害社會公序良俗的；(五)內容不明確，無法確認的；(六)其他不能進行司法確認之情形的。」惟參照前述規定可發現並無將可否強制執行作為確認標準，恐將造成經司法確認取得執行力卻無法進行強制執行之問題²⁴⁴。就可否執行部分作為核定標準部分，依照我國鄉鎮市調解條例第26條規定，調解書無法執行乃法院不予核定之審查標準之一，且參照前開法院就B調解委員會之不予核定調解書統計表(表格X)可知，“恐有無法執行之虞”係法院不予核定之主要原因，前開大陸學者建議將可否執行作為司法確認之標準之一，甚為有理。

五、確認、不予確認及撤回申請

依照2011年最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定第8條規定：「人民法院經審查認為調解協議符合確認條件的，應當作出確認決定書；決定不予確認調解協議效力的，應當作出不予確認決定書。」有認為鑑於調解、特別是民事調解之特殊性，不適宜確認的原因可能是多方面的，很多可以透過調解解決的諸多非法律問題，如感情問題、各種社會關係問題、特殊解決方式，以及有關精神贍養、探視權方式、共同監護及賠禮道歉等，基於執行可能性或法院受理範圍所限，未必能給予確認，然這類約定之內容實際上並不違反法律和公序良俗，而且是調解靈活性及不同於訴訟之展現，雖然不宜進行司法確認，但應鼓勵當事人繼續履行，是有必要在確認與不予確認之間增設一個“撤回申請”程序，在不宜確認而又不妨礙繼續履行的情況下，法官可以透

²⁴⁴ 范愉教授認為有無強制執行之可能非常有必要作為專門事項特別加以規定，其理由如下：其一，就概括條款中難以明確看出該規範有包括不能強制執行之意思，法官於缺少明確依據之情況下，不會主動將執行可能性作為審查之重點。其二，即使法院在審查後對無法執行之調解協議不予確認，當事人亦會以無法律依據為由提出異議。其三，可能會造成對司法確認之濫用、不當使用、增加法院負擔以及執行壓力之後果。其四，無法強制執行並不代表調解協議不合法，是以應將強制執行以及調解之合法性問題加以區分為妥。參照范愉，同註243。

過闡明，告知當事人不予確認之後果，讓其保留撤回申請的權利和選擇自由²⁴⁵。

六、司法確認之效果以及救濟機制

經司法確認之調解協議，即產生強制執行力(人民調解法第 33 條第 2 項、最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定第 9 條參照)，就其現行規定觀之，似乎僅能認定透過司法確認取得訴訟法上之執行力，無法逕認為透過司法確認程序而取得與確定判決同一之效力²⁴⁶。又司法確認僅係形式審查，並無經過嚴格之實質審查，是以需要針對各種錯誤以及不利後果設立合理的救濟機制，目前有關人民調解協議之相關救濟制度，於調解協議達成後，無論當事人是否申請司法確認，或獲得法院之司法確認，於符合法定條件以及事由下，均可提起宣告調解無效或撤銷調解之訴，至於第三人於符合法定要件下，亦可提起宣告調解無效或撤銷調解之訴。

七、委託調解

所謂委託調解是訴訟程序與非訴訟程序訴調對接的重要方式之一，我國鄉鎮市調解條例稱之為“法院移付調解”，於鄉鎮市調解條例第 12 條定有明文，亦即法院將訴訟進行中之案件，裁定移送鄉鎮市調解委員會進行調解。中國大陸目前於人民調解法以及中國民事訴訟法均無委託調解之相關規定，僅於中國民事訴訟法第 87 條規定：「人民法院進行調解，可邀請有關單位和個人協助。被邀請的單位和個人，應當協助人民法院進行調解」。至於最高人

²⁴⁵ 參照范愉，同註 243

²⁴⁶ 此部分有數位大陸學者於文章中表示意見，有認為經過司法確認之調解協議書與確定判決具同一效力，然就效力範圍未表示意見，參范愉，同註 244；亦有認為經司法確認之調解協議書應具執行力，且從訴訟上和解應否認具既判力為出發點，認為司法確認決定書之作成係基於非訟之簡便程序，而否認其具“一事不再理”之消極既判力，參照王亞新，前揭註 242 文，頁 21。

民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定第 13 條規定：「人民法院立案後委託他人調解達成的協議的司法確認，按照最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定有關規定辦理。」應屬委託調解之相關規定，惟其僅屬司法解釋之位階。然而委託調解於中國已相當普遍，有認為將委託調解確立為法律制度係必要且可行的²⁴⁷。

第三節 小結

無論鄉鎮市調解或人民調解，調解書之效力、司法確認(法院審核)以及救濟機制，因涉及當事人間權利義務關係，為鄉鎮市調解制度及人民調解制度甚為重要之一環。尤其中國人民調解制度並非強制進行人民調解協議書之司法確認制度，且有關司法確認之相關程序僅有司法解釋而未有法律明文規定，是以針對訴訟外調解協議書之司法確認程序應如何規範為中國民事訴訟法學界爭論之重點，此部分或許需待中國民事訴訟法就司法確認章為增訂後，方能稍微停歇。本文於此僅立於比較法角度，將台灣鄉鎮市調解有關調解書審核及救濟與中國人民調解協議書司法確認之相關規定，以表格比較方式呈現如下：

²⁴⁷ 參照范愉，同註 242 文，頁 33。

表格 XIII. 鄉鎮市調解與人民調解有關司法審查比較表

	鄉鎮市調解	人民調解
司法審查之管轄法院	鄉鎮市調解委員會所在地之地方法院、移送鄉鎮市調解之原法院	主持調解協議之人民調解委員會所在之基層人民法院或其派出法庭管轄、委派的人民法院
司法審查之發動	已成立之調解書強制送管轄法院核定	已成立之調解書得由兩造當事人同意後，共同申請法院進行司法確認
司法審查程序之性質	法院核定係非訟程序	法院之司法確認係非訟特別程序
司法審查之法律依據	鄉鎮市調解條例	人民調解法【另有司法解釋：2011年關於人民調解協議司法確認程序的若干規定、2009年最高人民法院關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見第4項第20點至第25點規定(規範和完善司法確認程式)、2004年最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定第3條第2項】
經法院司法審查之調解書效力	與確定判決具同一之效力(具既判力及執行力，然不具形成力)，然有見解認為應不具既判力，亦有認為應肯認其具形成力	具執行力，是否具有與確定判決同一效力未有法律或司法解釋為規定，且於學說上目前傾向採既判力否定說

<p>經司法審查的調解書之救濟方式</p>	<p>可提起調解無效或撤銷調解之訴(形成訴訟)</p>	<p>人民調解法未有明確規定 <u>【目前人民調解法第33條第3項、最高人民法院關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見第20點、及最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定第10條有相關之規定】</u>(學者建議於民事訴訟法非訴訟調解協議之司法確認程序中增定提起調解無效或撤銷調解之訴)</p>
<p>針對法院司法審查決定之救濟</p>	<p>就法院核定無可抗告之規定</p>	<p>人民調解法未有規定(學者建議於民事訴訟法非訴訟調解協議之司法確認程序規定中增訂抗告規定)</p>
<p>訴調對接機制</p>	<p>有法院移付調解之規定</p>	<p>人民調解法未有規定<u>【目前2004年最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定第3條第1項、2009年最高人民法院關於建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干規定第14點、2011年最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定第13條有相關規定】</u>(學者建議於民事訴訟法非訴訟調解協議之司法確認程序中增訂委託調解</p>

		之規定)
--	--	------



第五章 我國鄉鎮市調解之諸多問題及修法建議

第一節 鄉鎮市調解委員會之組織應明文規定為鄉

鎮市公所之附屬機關

目前鄉鎮市公所調解委員會因不具獨立組織以及預算(組織及預算均附屬於各鄉鎮市公所)，導致鄉鎮市調解委員會組織定位不明之相關爭議。目前於學說上有內部機構說以及附屬機構說之爭，已如前述。

本文以為，縱然現制下之鄉鎮市調解委員會無法完全符合學理上行政機關應具備獨立組織之判準，然鄉鎮市調解委員會之地位，與前開最高法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議所指之被害人賠償及審議委員會相若，參照該決議之意旨，儘管鄉鎮市調解委員會不具獨立組織及預算，然揆諸其具獨立印信，獨立行使調解權並做成調解書，無法否定其獨立之法定地位。

又現行鄉鎮市調解會調解權之行使模式，係由調解委員會之成員依法以調解會議或以獨任調解之方式進行，調解成立係以調解委員會之名義作成調解書，調解書送法院核定前，除需當事人簽章或蓋指印外，參與調解會議之調解委員及調解會主席亦須簽章，始具備調解書之作成之法定要式，調解委員會於調解書上並蓋有調解委員會之印信；調解不成立，亦係由調解委員會以調解委員會之名義，發給當事人調解不成立證明書，足見調解委員會係獨立行使調解權，具獨立之法定地位，不受鄉鎮市公所監督及干預。

且內部機關說依據鄉鎮市調解條例第 26 條第 1 項及第 2 項之規定，認為法院既以鄉鎮市公所為行文之對象，從而鄉鎮市調解之主體應為鄉鎮市公所之看法，應不足採。蓋此為立法上就調解委員會組織及預算所採便宜方式，所生之必然結果，不足作為調解委員會組織定性之唯一論據。是以，仍應認定鄉鎮市調解

委員會為行政機關，方屬正確。

綜上所陳，鄉鎮市調解條例應明文規定鄉鎮市調解委員會之屬性，且因現行鄉鎮市調解屬地方自治之一環，又鄉鎮市調解委員會係由調解委員獨立行使職權，建議明文規定鄉鎮市調解委員會係鄉鎮市公所之附屬機關，以避免現行實務就其組織究竟為內部單位或附屬機關之爭議。

第二節 應建立調解委員行為準則並提高鄉鎮市調解委員會職員之任官職等

目前鄉鎮市調解委員會委員之特色為普遍學歷偏低、法律專業不足及調解委員會主席年齡偏高之問題，其原因主要可歸結於鄉鎮市調解之基層性、草根性及鄉鎮市調解委員之選任方式。至於調解秘書則有法律專業不足、不易久任及兼辦業務繁重等問題，其原因可歸結於現行鄉鎮市調解委員會之調解秘書，係各鄉鎮市(區)公所民政課編制內職員，為委任五職等至薦任七職等之課員，除調解業務外，尚需兼辦其餘之民政業務；並非各鄉鎮市區公所之調解秘書均編列為法制職系，編列為法制職系者，則面臨考試分發人員報到率不高，及基於升遷考量流動率高，以致於由民政職系或一般行政職系職員常年辦理調解業務。針對以上問題，本文有以下幾點建議：

第一項 完善及建立調解人行為規範

目前西方國家就調解組織及調解人行為，多有相關調解人行為規範或準則，以確保調解人之素質、公信力及調解之品質、公正及效率。其中包括美國仲裁協會之調解員行為準則(Model Standards of Conduct For Mediators)²⁴⁸、澳洲之國家調

²⁴⁸ 該調解員行為準則於 1992 年至 1994 年間由一聯合委員會起草，並經美國仲裁協會、美國律師協會仲裁部及爭端解決專家協會批准，制定該準則之目的在於建立一套進行調解程序之標準

解標準(Australian National Mediator Standards)²⁴⁹等，其中對於調解員應符合當事人所合理期待之資歷等資格問題、調解員所應具備之調解技能、公正公平進行調解程序、道德標準、保密義務及所應持續參與之相關培訓與教育課程等均有相當完整之規範。惟我國現行制度中並無統一之調解人行為規範之相關立法，各類型之調解制度，調解人之資格以及組成方式亦不相同，而散見於各法令中。

鄉鎮市調解條例就調解委員有消極以及積極聘任條件之限制，同時就調解進行之相關行為準則亦有規範，然該規定過於概括，及調解委員本身對規範認知不足，且就最為重要之調解人能力之一致性之評斷標準，亦付之闕如。鄉鎮市調解委員會調解委員以及調解秘書接受法律專業訓練之機會明顯不足，現行之實務訓練主要係依實施鄉鎮市調解條例應行注意事項(1983年08月01日法務部內政會同發布)第18條規定：「各地檢處每半年應會同轄區內直轄市、縣(市)政府，每半年舉辦「調解實務研習會」一次，以增進調解委員法律知識，交換實務經驗。」目前制度實務訓練有時間過短、次數過少、且常係由調解秘書出席等問題，是以就實質上增進調解委員及調解秘書法律專業素養之效果極其有限。

本文以為，目前所急迫需要者，即為由行政主管機關及立法機關研商頒布相關調解人行為準則，仿歐美之制度建立一套規範調解員行為之通則，使調解員本身資格、調解技能、調解專業認知、調解專業訓練、調解之中立性、調解程序公正性及調解員道德標準等，均受法律明文之規範。並建議鄉鎮市調解條例針對現

工作準則，並可適用於各種類型之調解程序，該準則主要規範以下事項：一、調解基於當事人自決之原則(Self-determination)；二、調解員之中立性(Impartiality)；三、調解員針對利益衝突之揭露義務(Conflicts of Interest)；四、調解員需具備相當資歷(Competence)；五、調解員之保密義務(Confidentiality)；六、調解員公正進行調解並遵行調解自決原則(Quality of the Process)；七、調解員之推薦及宣傳應真實(Advertising and Solicitation)；八、調解員應告知當事人有關調解費用(Fees)；九、調解員應負教育公眾並改進調解相關技能之義務(Obligations to the Mediation Process)。Available at <http://www.thecre.com/fedlaw/legal89/standard.htm>，最後瀏覽日期：2012年4月23日。

²⁴⁹ 該準則之目的在於建立一套標準調解過程之基準，使其成為具調解員資格者之進行調解行為之準則，並規範調解員、當事人、法院以及一般公眾之間之關係，以利於高品質調解之發展。其規範內容主要包括以下事項：一、適用範圍(Application)；二、調解過程描述(Description of a Mediation Process)；三、調解程序之開始(Starting a Mediation Process)；四、調解員權力相關問題(Power Issues)；五、公正與道德問題(Impartial and Ethical Practice)；六、保密義務(Confidentiality)；七、調解員應稱職(Competence)；八、行業內部關係(Inter-professional Relations)；九、程序公平(Procedural Fairness)；十、調解員所提供之訊息(Information Provided by the Mediator)；十一、調解程序之中止(Termination of the Mediation Process)；十二、費用(Charges for Services)；調解員之公開言論以及服務推廣(Making Public Statements and Promotion of Services)。Available at <http://www.iama.org.au/pdf/FinalPracticeStandards.pdf>，最後瀏覽日期：2012年4月23日。

行法有關調解委員積極資格之限制應更為嚴格，且應授權主關機關頒布相關調解人行為規範，方為提升調解員素質以及調解品質之正辦。

至於調解秘書之進修時數，應可作為年度考績評比依據，並建議由法令強制規定調解秘書應由通過法律相關類科考試及格，或法律相關科系畢業者，始得任之。例外於人員補充不及時，始得例外核派不具法律相關類科考試及格，或不具法律相關科系畢業資格者，並應頒布相關法規，強制不具法律專業之調解秘書接受法律知識專業訓練，並須通過相關考核，期能解決長期以來調解秘書法律專業能力不足之問題，以維民眾權益並達調解定紛止爭之目的。

第二項 調解秘書及幹事均改由專任並提高任用職等

目前調解委員會秘書之任官職等係委任五職等至薦任七職等，存在著任用職等不高以至於為求升遷人員流動頻繁，及法制考試及格人員報到分發率不高之實質問題，實務上由非具法律專業者長期辦理調解業務之狀況十分普遍，此種情形均與鄉鎮市調解為求調解品質，應由法律專業人員擔任調解秘書之制度設計本意背道而馳。

本文以為，為本質上解決前述之問題，調解委員會秘書應改由專人專職專任，並提高其任官職等，以鼓勵具法律專長或法制職系公務人員久任；另幹事部分亦建議改由專任為宜，俾利其協助調解秘書處理相關調解行政工作。

第三節 調解業務檢查權責機關應統一由為調解書核

定之地方法院為之

依現行法，調解成立後，調解書係強制送請管轄法院審核。而依原鄉鎮市調解業務督導辦法(已廢止)²⁵⁰²⁵¹第2條第2項規定，各地方法院檢察署

²⁵⁰參照法務部(90)法律字第021211號：

主旨：「鄉鎮市調解業務督導辦法」業經本部與內政部於九十年八月八日以法九

對轄區各鄉鎮市之調解業務，負責直接督導，形成審核與督導分由二個機關職掌，事權未統一。且前開辦法因欠缺法源基礎而遭廢止，目前係由法務部以行政規則代替之²⁵²，是以現制鄉鎮市調解業務之督導仍由地方法院檢察署檢察官為之，前述雙頭馬車之情形依舊存在，且現行檢察官於鄉鎮市調解委員會一年兩次之業務檢查有流於形式而無發揮實際效果之嫌疑。

現行鄉鎮市調解案件仍以民事事件為主，由缺乏民事審判實務經驗之檢察官負責督導鄉鎮市調解業務，似有未妥。建議應調整實務現狀，將審核以及監督鄉鎮市調解之權責均由地方法院職掌，且應於現行鄉鎮市調解條例中予以增訂相關規定始為妥當。

十令字第〇〇〇四一〇號、台(九十)內中民令字第九〇九〇二五〇號令會銜廢止，茲檢送廢止令影本及上揭法規條文各乙份，請查照轉知。
說明：上開辦法因無法律授權，且其內容不乏涉及人民權利義務事項，與法律保留原則不合，爰配合行政程序法之施行予以廢止。上開辦法廢止後，有關鄉鎮市公所或調解委員會與地方法院檢察署間業務連繫事項、檢察官對調解業務指導及本部督導事項等之相關事項，本部將另訂行政規則。」

²⁵¹鄉鎮市調解業務督導辦法第2條(已廢止)規定：「鄉鎮市調解之行政事務監督之主管機關，在中央為內政部，在省(市)為省(市)政府，在縣(市)為縣(市)政府，關於調解法規疑義之解釋以及調解業務監督指導之中央主管機關為法務部。(第1項)各地方法院檢察署(以下簡稱地檢署)對轄區內各鄉、鎮、市之調解業務，負責直接督導，必要時得會同各該鄉、鎮、市之上級行政監督機關辦理之。(第2項)」該辦法全文請參見附錄七。

²⁵²參照務部(90)法律字第033894號函節錄：主旨：貴署轉陳臺灣臺東地方法院檢察署函有關「鄉鎮市調解業務督導辦法」廢止後，應否繼續辦理視察轄區各鄉鎮市調解業務疑義乙案，復如說明二、三。請查照並轉知所屬。

說明：一、復貴署九十年九月三日檢輔解字第〇二二五九二號函。二、按鄉鎮市調解委員會依鄉鎮市調解條例第一條第二款規定，辦理調解告訴乃論之刑事案件。因涉及國家對犯罪之追訴，同條例第二十九條規定：「鄉、鎮、市公所應於每年一月及七月，將上半年辦理調解業務之概況，分別報請縣(市)政府、地方法院檢察處(署)或地方法分院檢察處(署)備查，並函知管轄地方法院或其分院。」又依地方法院及其分院檢察署處務規程第十四條第十三款規定：「鄉鎮市調解業務之督導考核由檢察長處理或核定之。」另查臺灣高等法院檢察署暨所屬各機級法院檢察署推行為民服務工作簡表，檢察官負有督導鄉、鎮、市調解業務、疏減訟源之工作項目。是以，地方法院及其分院之檢察署，如有實際需要，不因廢止「鄉鎮市調解業務督導辦法」而無執行依據，仍可依上開處務規程規定，對鄉鎮市調解業務為督導考核。三、另為期順利推動「檢察官偵查中加強運用鄉鎮市區調解功能方案」，請轉知所屬各地方法院檢察署每年至少一次指派檢察官或適當之人視察區鄉鎮市調解委員會業務一次，並召集轄區調解委員會就調解業務舉行座談，俾充分發揮其功能，以達疏減訟源之目的。

第四節 調解委員未出席調解而僅於事後簽章認可於

調解程序效力之影響

現行鄉鎮市調解委員未出席當事人間調解程序之進行，逕由調解秘書繕打調解書並送法院核定者並非少數，如此成立之調解書效力如何？是否應解釋為調解程式不合法而認調解無效？本文以為，應區分以下情形而異其效力，不可一概而論，說明如下：

第一項 當事人已達成和解之協議，而調解委員未到場者

調解委員出席調解會議係鄉鎮市調解程序之法定合法要件，調解事件之聲請人雙方已達成和解之協議者，調解委員會於受理是件案件後，調解秘書宜明確告知當事人調解進行之法定程序及法定合法要件，基於便宜原則可於徵求雙方當事人同意後，僅通知一位調解委員到場為獨任調解，然並非可不需調解委員出席，是以實務上僅由調解委員事後補行蓋章之作法，應具調解組織不合法之程序法上無效原因，當事人之調解書未經法院核定前僅具私法上和和解之契約效力²⁵³（民法第 736 條以下參照）；法院受理是件案件應以調解程序不合法而命當事人補正，是件案件應由調解秘書重新通知當事人到場並通知委員到場，由調解委員雙方當事人之爭議事項以及協議內容為了解後，由調解秘書重新繕打調解書並送法院核定方為合法。然目前法院核定調解書係為形式要件之審查，是以此類實質上未經調解委員參與而成立並製作之調解書，通常均可核定通過，倘當事人事後就已核

²⁵³ 相同見解：「…另鄉鎮市調解委員會於調解成立時，所製作之調解書未送法院核定前，僅有私法和解契約之效力，並無執行力…。」（法務部 2003 年 04 月 11 日法律字第 0920011999 號函）。惟有不同見解認為，現行鄉鎮市調解條例第 26 條第 1 項既強制的必需送請法院審核，立法意旨自係以法院核定，為其發生效力之要件，當事人於調解成立時，應認為當知悉有此核定程序，無論調解書有無以之為條件，均應解為當事人之真意，係以法院之核定為調解生效之停止條件。若當事人於調解書特別約定，如法院不核定时，仍生民法上之效力者，始作例外之解釋。參見楊建華，前揭註 214 書，頁 399。

定之事項為爭執，應依鄉鎮市調解條例第 29 條規定，以原核定之法院為管轄法院，於法定不變期間 30 日內，提起確認調解無效之形成訴訟，以為救濟。

第二項 當事人未達成和解協議，而調解委員未到場或未

達法定出席人數者

第一款 會議調解之情形

倘調解期日調解委員出席人數未達三人以上出席之法定出席人數(鄉鎮市調解條例第 7 條前段)，調解委員會主席應徵詢當事人同意改行獨任調解；至於前述情形，倘未經徵詢當事人同意改行獨任調解，調解成立後經法院核定之效力為何，本文以為，應參酌民事訴訟法基於保障當事人程序選擇權之法理，調解委員會未盡徵詢當事人同意改行獨任調解之告知義務，即應賦與當事人事後程序保障，應認為調解委員會組織之不合法，當事人得依鄉鎮市調解條例第 29 條規定，以原核定之法院為管轄法院，於法定不變期間 30 日內，提起確認調解無效之形成訴訟，以為救濟，不得逕以當事人未為反對，而認當事人有行獨任調解之默示同意。

第二款 獨任調解之情形

調解委員出席調解會議係鄉鎮市調解程序之法定合法要件，是以，調解事件之聲請人雙方未達成和解之協議，調解委員會於受理是件案件後，調解秘書自當明確告知當事人調解進行之法定程序及法定合法要件，基於便宜原則可於徵求雙方當事人同意後，僅通知一位調解委員到場為獨任調解，然不可無調解委員到場，

此種情形，調解秘書應即通知調解委員到場，無法到場者，則應另定調解期日再行調解。未經調解委員在場所成立之調解，未經法院核定前應僅具私法上和解契約之效力，至於經法院核定者，當事人應得以調解委員會組織不合法向原核定之法院，於法院核定後之 30 日法定不變期間內，提起確認調解無效之訴。

第五節 調解成立之後雙方當事人是否得撤回調解之

問題

現行鄉鎮市調解條例僅於第 10 條第 3 項就聲請調解之時點為限制，其規定：「第 1 條所定得調解事件已在第一審法院辯論終結者，不得聲請調解。」至於鄉鎮市調解條例針對鄉鎮市調解之聲請人得撤回調解聲請之時間點及限制並未規定，以至於實務上產生諸多疑慮。首先，本文認為得聲請撤回調解者僅限於當事人向鄉鎮市調解委員會聲請調解者²⁵⁴，不包括鄉鎮市調解條例第 12 條法院已裁定移付調解委員會調解之情形，蓋依鄉鎮市調解條例第 12 條第 3 項規定，法院所為之移付調解裁定既禁止當事人聲明不服，自不得由當事人向調解委員會聲請撤回調解，否則鄉鎮市調解條例第 12 條第 3 項之規定將成為具文，合先敘明。

茲就調解進程序為區分時點討論如下：

第一項 當事人未達成調解協議仍具撤回調解之實益

當事人一方或雙方提出調解聲請後，於雙方未達成調解協議前，雙方並無任何具法律拘束力之協議存在，自得由聲請人任意向鄉鎮市調解委員會為撤回調解聲請之意思表示。然因鄉鎮市調解條例第 20 條規定：「當事人無正當理由，於調

²⁵⁴應包含檢察官依檢察官偵查中加強運用鄉鎮市區調解功能方案第 1 點轉介鄉鎮市調解委員會進行調解之案件。

解期日不到場者，視為調解不成立。但調解委員會認為有成立調解之望者，得另定調解期日。」從而，聲請人不願續為調解，僅需於調解期日未到場，依前開規定即視為調解不成立，似無撤回聲請之實益。然因現行實務上未達調解協議(無論是當事人一造未到場而視為調解不成立或經調解未達協議)，調解委員會會製作調解不成立證明書發予當事人，以作為民事案件逕予起訴之證明或成為刑事案件法官量刑之參酌依據之一。

第二項 當事人已達成調解協議者

當事人經鄉鎮市調解委員會調解成立後，現行實務作法均係由調解委員會秘書於調解期日製作調解協議書一式數份，並蓋鄉鎮市調解委員會關防，一份由鄉鎮市調解委員會留存，其餘則交由聲請人以及對造人收執；另鄉鎮市調解委員會會另外製作一式數份之函送法院核定之調解書，函送移付或管轄之法院審核，於法院核定後，除抽存一份於地方法院外，其餘則發還鄉鎮市調解委員會，鄉鎮市調解委員會除留存一份附卷歸檔，經法院核定之調解書需準用民事訴訟法有關送達之規定送達於當事人(鄉鎮市調解條例第 26 條參照)。

第一款 調解書函送法院核定前得以書面單方向調解委員會為撤回

調解之聲請

前述之調解協議書未經法院核定前，性質上與民法之私法上和解契約無異，已如前述。該契約於雙方當事人間依契約相對性原則生私法上之拘束力，其法律關係應依民法債編各第 23 節和解(民法第 736 條以下)及債編總論有關契約效力之相關規定定之。本文以為，基於契約關係債之相對性，除非經調解之對造當事人以書面同意撤回調解之聲請，聲請人始得向鄉鎮市調解委員會聲請撤回調解之聲請，又調解之聲請雖得以言詞或書面為之(鄉鎮市調解條例第 10 條第 1 項參

照)，惟於調解撤回之聲請，因涉及當事人間權益甚大且避免日後徒生爭議，應僅得以書面為之。

第二款 調解書已函送法院核定者應類推民事訴訟法有關訴之撤回

之相關規定

按鄉鎮市調解條例第 26 條第 1 項：「鄉、鎮、市公所應於調解成立之日起 10 日內，將調解書及卷證送請或移付管轄之法院核定。」是鄉鎮市調解書之函送依現行法係屬強制規定，然參照民事訴訟法有關法院法官以及書記官職務期間之規定，此之 10 日期間應為相同解釋為宜，應解為訓示規定，逾越前開期間不生任何法律上之失權效果。

又未經法院核定之調解書既為一私法上之和解契約，則不應因調解委員會是否送法院核定而有異，否則僅因調解委員會已為函送即致當事人無由為調解撤回之聲請，無異將當事人之撤回權繫諸調解秘書之工作效率，於法有失公平。本文認為，於此種情形，應可類推適用民事訴訟法有關訴之撤回時點之限制，民事訴訟法第 263 條係規定於本案經終局判決確定前均得為訴之撤回，本於同一法理，於法院就調解書予以核定前，調解書既未生與確定判決同一之效力，當無禁止撤回調解聲請之理，否則有侵害當事人程序選擇權及處分權之虞。

然鄉鎮市調解委員會已將調解書函送法院核定者，究應由當事人或鄉鎮市調解委員會向法院為撤回聲請之意思表示尚有疑義。惟原調解之聲請既係當事人以意思表示向鄉鎮市調解委員會為之，撤回聲請之表示自應當向鄉鎮市調解委員會為之。僅於已送核定且未核定之情形，應由鄉鎮市調解委員會將當事人所提出撤回調解聲請之書面及同意書書面，連同原案件函送法院公文書之影本，函知管轄法院。又鄉鎮市調解條例既規定，已經法院核定之調解書與確定判決具同一之效力，本文認為，應以當事人向鄉鎮市調解委員會為撤回調解聲請意思表示之時點，與管轄法院法官為核定之時點，為究否生調解聲請撤回效力之判斷時點，倘前者先於後者，則撤回調解之聲請有效，視為是件案件調解委員會自始未受理。

反之，則調解聲請之撤回無效，仍生鄉鎮市調解條例有關調解經法院核定之效力。

第六節 鄉鎮市調解條例第 29 條之相關修正問題

第一項 鄉鎮市調解條例 29 條第 3 項之 30 日應修正為法

定不變期間

鄉鎮市調解條例第 29 條第 3 項所規定之 30 日，雖未明文表示其為法定不變期間，然鄉鎮市調解成立並經法院核定者，具與民事確定判決同一之效力，宣告鄉鎮市調解無效或得撤銷之訴係形成之訴，目的在於除去訴訟法上與確定判決同一之效力，與法院調解之宣告調解無效或撤銷調解之訴相若，應可參照民事訴訟法第 416 條第 4 項之意旨，將此之 30 日解釋為法定不變期間。又針對法院移付鄉鎮市調解委員會調解而成立之民事調解，有無效或得撤銷之原因者，當事人得請求續行訴訟，當事人應於法院核定之調解書送達後 30 日內為之（鄉鎮市調解條例第 29 條第 2 項、第 3 項參照）。此規定係參照民事訴訟法訴訟上和解成立後有無效或得撤銷之原因，得請求法院繼續審判（民事訴訟法第 380 條第 2 項參照）之立法模式所由設，是此之 30 日應與訴訟上和解請求繼續審判之法定期間為同一解釋²⁵⁵，依民事訴訟法第 380 條第 3 項準用民事訴訟法第 500 條提起再審之訴 30 日不變期間規定，亦應解釋為法定不變期間。另參照現行法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項（2008 年 8 月 15 日修正）第 8 條規定：「當

²⁵⁵ 參照現行鄉鎮市調解條例第 29 條之立法理由：「...三、民事訴訟法第 380 條第 2 項規定，增訂法院移付調解之事件，調解成立並經核定，如有無效或得撤銷之原因，當事人得請求續行訴訟程序，爰為第 2 項之增訂，並於第 3 項增訂不變期間之規定...。」參照立法院公報第 94 卷第 28 期院會紀錄，頁 168。網路資訊，網址：<http://lis.ly.gov.tw/tscgi/lgimg?@942801:0159:0187>，最後瀏覽日期：2012 年 2 月 5 日。

事人向原核定民事調解之法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴者，法院應注意其起訴是否遵守鄉鎮市調解條例第二十九條第三項所定三十日之不變期間。」亦認係爭 30 日期間屬民事訴訟法上之法定不變期間，從而本文建議鄉鎮市調解條例第 29 條第 3 項應修正為：「…前二項之規定，當事人應法院核定調解書送達後法定不變期間 30 日內為之…」，以符合現行立法例並杜絕爭議。

第二項 鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項第及第 29 條第 2

項有關法院移付調解及其救濟相關規定之問題

第一款 鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項之解釋及修法建議

2005 年立法院全面修正鄉鎮調解條例，其中之重要修法即增設法院移付調解事件及其救濟方式(現行鄉鎮市調解條例第 12 條、第 29 條第 2 項、第 3 項參照)。參照鄉鎮市調解條例第 12 條之修正理由三：「…法院移付調解之民事事件，其原有之訴訟程序，即停止進行。但為免法院移付之民事事件，無達成調解之望，或有其他情事發生，不再適宜調解，徒然於調解委員會耗費無益之時間，影響當事人之權益，爰於第 2 項規定於 2 個月內不成立調解，調解委員會應將事件送回法院，續行訴訟程序…」；且依鄉鎮市調解條例第 36 條授權司法院公布之法院移付鄉鎮市調解委員會調解辦法第 2 條規定：「本條例第十二條第一項所列事件，第一審法院於言詞辯論終結前，依法律關係之性質、當事人之狀況或其他情事，認有調解成立之望者，得以裁定移付調解委員會調解。」可知，係以案件已繫屬於法院且於第一審言詞辯論終結前，法院始得依職權權衡法律關係之性質、當事人之狀況或其他情事，認有調解成立之望而定移送鄉鎮市調解委員會進行調解。

從而本文認為，鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項各款所訂法院得移付調解之民事案件(包括民事訴訟法第 403 條之法院強制調解案件、適宜調解之刑事附帶

民事訴訟事件及其他適宜調解之民事事件)，以已繫屬於第一審法院者為限。蓋事件案件如未繫屬於法院，法院何以為停止訴訟程序以及續行訴訟程序，且如是解釋將使鄉鎮市調解條例第 12 條第 2 項及第 3 項之規定則成具文。

綜上，本文認為鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項之得移付法院調解事項應作如下解釋為適宜：

一、鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項第 1 款

本款之民事事件係指民事訴訟法第 403 條所列各款事項且無民事訴訟法第 406 條之情形，經法院強制調解未成立並進入一審審判程序，或未經法院調解然當事人未異議，而法院於訴訟程序進行中，依職權以裁定移付鄉鎮市調解委員會進行調解之民事事件。

二、鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項第 2 款

本款較無疑義，係指刑事訴訟進行中，由當事人所提起之附帶民事訴訟事件，而法院認為適宜移付鄉鎮市調解委員會調解者。

三、鄉鎮市調解條例第 12 條第 1 項第 3 款

本款係非屬前述 2 款之其他民事事件，於訴訟繫屬中法院認為適宜移送鄉鎮市調解委員會進行調解者。

又鄉鎮市調解條例第 12 條所指訴訟程序停止進行，究係指民事訴訟之訴訟當然停止或法院依職權裁定停止訴訟程序並未明確，現行法院移附鄉鎮市調解委員會調解辦法第 6 條亦僅規定移付調解期間，訴訟程序停止進行，是亦有待修法明文之，併予敘明。

第二款 鄉鎮市調解條例第 29 條之解釋及相關修法建議

現行鄉鎮市調解條例第 29 條第 2 項規定：「法院移付而成立之民事調解，經核定後，有無效或得撤銷之原因者，當事人得請求續行訴訟。」此之法院移付鄉鎮市調解之民事案件，於移付前究係已繫屬於第一審法院與否似有疑義²⁵⁶，然本文以為，本項應專指民事案件已繫屬於第一審法院而由法院移付鄉鎮市調解委員會進行調解之情形。理由如下：

其一，本條係因應鄉鎮市調解條例第 12 條增訂法院移付調解規定所由設之救濟方式，參照鄉鎮市調解條例第 12 條之修正理由三：「…法院移付調解之民事事件，其原有之訴訟程序，即停止進行。但為免法院移付之民事事件，無達成調解之望，或有其他情事發生，不再適宜調解，徒然於調解委員會耗費無益之時間，影響當事人之權益，爰於第 2 項規定於 2 個月內不成立調解，調解委員會應將事件送回法院，續行訴訟程序…」，倘法院移送之民事案件(包括民事訴訟法第 403 條之法院強制調解案件、適宜調解之刑事附帶民事訴訟事件及其他適宜調解之民事事件)，未繫屬於第一審法院，法院如何為停止訴訟程序以及續行訴訟程序，已如前述，是於法院移付調解成立並經核定者，當然應為相同解釋。

其二，本條項依其立法理由²⁵⁷觀之，係仿造民事訴訟法訴訟上和解之救濟方式，是應與訴訟上和解為同一解釋為宜，僅適用於案件已繫屬於第一審法院之情形。

其三，依鄉鎮市調解條例第 36 條授權司法院公布之法院移附鄉鎮市調解委員會調解辦法²⁵⁸第 2 條規定：「本條例第十二條第一項所列事件，第一審法院於言詞辯論終結前，依法律關係之性質、當事人之狀況或其他情事，認有調解成立之望者，得以裁定移付調解委員會調解。」可知，係以案件已繫屬於法院且於第一審言詞辯論終結前，法院始得依職權權衡法律關係之性質、當事人之狀況或其

²⁵⁶ 有認為應包括未繫屬於法院以及已繫屬於法院兩種情形，參羅朝聖，前揭註 227 文，頁 213。

²⁵⁷ 現行鄉鎮市調解條例第 29 條立法理由：「…二、參照民事訴訟法第 380 條第 2 項規定，增訂法院移付調解之事件，調解成立並經核定，如有無效或得撤銷之原因，當事人得請求續行訴訟程序，爰為第 2 項之增訂…」同註 255。

²⁵⁸ 參見附錄一。

他情事，認有調解成立之望而定移送鄉鎮市調解委員會進行調解。

其四，參酌鄉鎮市調解條例第 28 條第 1 項之修正理由，係參酌民事訴訟法第 420 條之 1 之規定，無論係當事人聲請調解或由法院移付調解，於調解成立並經法院核定時，均依本條項之規定而認訴訟終結。是於法院裁定移付鄉鎮市調解時該案件應係繫屬於法院，否則如何謂之原訴訟終結。

承前所述，鄉鎮市調解程序為廣義之非訟程序，且調解行為充其量僅可解釋為準司法行為，與法院訴訟程序迥異。鄉鎮市調解委員亦無法與法官就裁量權限、所行為之效力以及法律專業等同視之，鄉鎮市調解委員所為之調解行為畢竟與法官於訴訟程序所為之訴訟行為不同。是鄉鎮市調解條例第 12 條第 2 項規定於鄉鎮市調解程序進行中，原訴訟程序停止進行，甚為合理。

然移付鄉鎮市調解事件調解成立並經法院核定者，依鄉鎮市調解條例第 27 條規定，即具與確定判決同一之效力。此時已停止進行之訴訟程序應如何進行，法院移送調解案件已為核定者於原訴訟程序有何影響，是否可逕依鄉鎮市調解條例第 28 條第 1 項規定，認為民事事件已繫屬於法院，於判決確定前既經調解成立，並經法院核定，訴訟即為終結，現行鄉鎮市調解條例之規定並不明確。然依鄉鎮市調解條例第 28 條第 1 項之修正理由可知，本條項之修正係參酌民事訴訟法第 420 條之 1 之規定，無論係當事人聲請調解或由法院移付調解，於調解成立並經法院核定時，均依本條項之規定而認訴訟終結，已如前述。惟為避免解釋上疑義以及考量立法體例整齊，建議於鄉鎮市調解條例第 28 條第 1 項原條項下，增訂內容如後：「…。依第 12 條第 1 項移付民事調解事件，調解成立並經法院核定者，亦同。」或於將現行鄉鎮市調解條例第 28 條第 1 項修正規定如下：「民事訴訟已繫屬於法院，在判決確定前，經當事人聲請調解或法院裁定移付調解，調解成立並經法院核定者，訴訟終結。…」以杜爭議。

至於調解有無效或得撤銷之事由，因鄉鎮市調解條例第 29 條係參照民事訴訟法訴訟上和解之救濟方式為規定，是得由當事人請求續行訴訟，此之續行訴訟係訴訟程序之再開。又鄉鎮市調解條例第 29 條第 3 項僅規定：「民事訴訟法第 502 條及強制執行法第 18 條第 2 項之規定，於第 1 項、第 2 項之情形準用之。」未如法院調解提起撤銷或調解無效之訴以及訴訟上之和解有無效或得撤銷之事由而請求法院繼續審判，均有準用民事訴訟法第 506 條，判決於第三人以善意取得之權利無影響之規定。鄉鎮市調解成立經法院核定者，既經法院為一公法上之

行為而生與確定判決有同一效力，自應保障善意第三人因法律行為所取得之權利，是鄉鎮市調解條例第 29 條第 3 項未準用民事訴訟法第 506 條應屬立法缺漏，建議應予以增訂之。

第七節 有關鄉鎮市調解委員出席未達法定人數之疑

義

現行鄉鎮市調解條例第 7 條規定：「調解委員會調解時，應有調解委員三人以上出席。但經兩造當事人之同意，得由調解委員一人逕行調解。」惟倘係由二位調解委員出席，效力為何則有爭議。另兩造當事人之同意就應明示或默示亦可，並未明確。

本文以為，本條之同意應包含默示同意，然應以調解委員會已對當事人盡告知得為獨任調解之義務，當事人未就調解委員人數為異議者為限。另鄉鎮市調解只要未達法定人數三人者，均可歸列為獨任調解之範疇為宜。是建議修正鄉鎮市調解條例第 7 條如下：「調解委員會調解時，應有調解委員三人以上出席。但經兩造當事人之同意，得由調解委員一或二人逕行調解。(第 1 項)調解委員會已告知前項但書意旨，當事人於調解進行中未為反對之表示者，視為同意。(第 2 項)」

第八節 現階段中國人民調解制度值得我國鄉鎮市調解制度借鑑之處

鄉鎮市調解與人民調解於制度運作有一定程度之相似性以及相異處已於本

論文第三章及第四章說明，整體而言，我國之鄉鎮市調解制度之規範較現行人民調解制度之規範顯得完善，尤其是法院審核以及相關救濟之規定，中國大陸目前仍處於修法以及立法上未完成之狀況。然中國人民調解制度就組織靈活度及法官、司法行政機關與人民調解委員會間密切監督與指導之關係兩部分，仍值得我國參考。

詳言之，中國大陸城市區域由民間專業調解員所成立之私人調解工作室，不但調解員具純熟之調解技能，且亦具專業法律知識，實能解決我國現行制度下鄉鎮市調解委員會委員以及調解秘書法律專業不足之問題，除於現行制度下解決調解委員以及調解秘書專業訓練問題外，於調解需求高之區域仿人民調解工作室之模式，由政府出資與專業律師合作，提供有需求之民眾鄉鎮市調解之服務，不失為可行之發展方向，值得相關主管機關思考。

此外，有關人民調解委員會之監督與指導制度部分，其實與我國鄉鎮市調解委員會之監督機制相若，均同時受司法行政機關(包括中央及地方機關)以及法院系統(我國為地方法院及地方法院檢察署；中國則為基層人民法院)之監督，惟相較起來，我國之監督以及指導密度明顯較中國大陸不足，尤其是針對調解委員素質以及水平方面之配套措施，亦可作為我國鄉鎮市調解制度改進之參考。

第六章 結語

台灣鄉鎮市調解制度與中國人民調解制度之相同點，表現於其皆為訴訟外紛爭解決制度之一環，無論於調解之原理原則、調解客體、調解之高度公益性、受國家機關一定程度之監督以及現代化下調解制度發展所面臨之難處等等；相異點部分，則表現於政治體制、組織形式、社會功能、調解制度程序運作及司法審查程序與效力等之差異。

一、針對我國鄉鎮市調解制度之相關修正建議：

針對我國鄉鎮市調解制度，就現行調解制度及規範之闕漏，本文以為可分為現行制度改進面向及立法論面向作改進之方向，本文有以下幾點建議：

其一、針對鄉鎮市公所調解委員會機關屬性之爭議，建議明文予以規範為鄉鎮市公所之附屬機關，並調整目前實務上調解書實際上係以調解委員會名義作成，對外發文卻以鄉鎮市公所名義為之之怪象，採此說法或許會有政府財政及人力均不堪負擔之疑慮，但參照最高法院94年6月份庭長法官聯席會議之見解，儘管形式上未符行政機關之所有要件，具獨立法定管轄權且獨立行使法定職權者，不應否定其行政機關之地位。準此，是否僅需明文規範鄉鎮市公所調解委員會之組織定性，並改變現行實務由鄉鎮市公所代為對外行文之模式即可，乃主管機關可以思考之方向。

其二、調解委員會職員之法律專業能力不足部分，建議參考美澳立法例及德國司法事務官制度，制定調解人行為規範之通則，且現行鄉鎮市調解條例有關調解委員積極資格部分因過於空泛，無法發揮篩選功能，亦應由立法機關修法明確規範調解員所應具備之機及資格為宜。另就調解秘書法律專業能力不足部分，建議修法強制規定，原則上調解秘書須由法律相關類科考試及格之公務人員擔任，僅於例外人員補充不及時，始得由他類科考試及格者擔任，惟須強制其接受法律專業訓練。至於調解秘書流動率高之問題，則建議提高調解秘書

任用職等並改以專任，以鼓勵其久任。

其三，針對調解業務檢查及調解書之司法審查分由地方法院檢察署及地方法院民事庭法官為之，此種權責不相符之雙頭馬車併行現象應修法加以改善，將審核及監督鄉鎮市調解業務之執掌均歸地方法院較為妥適。

其四、調解委員依法為調解之主體，無論當事人是否已有和解之協議，均應由調解委員以調解會議或獨任調解方式進行調解後，調解秘書始得為當事人繕打調解書，否則應屬調解組織不合法，構成調解無效之事由，可由當事人提起調解無效之訴以為救濟。

其五、當事人聲請調解後能否撤回，鄉鎮市調解條例並未規範，然經法院核定之調解書具與確定判決同一之效力，是當事人是否具有撤回調解聲請之權利，關涉人民程序選擇權至為重大，且縱然調解未成立，因調解委員會尚得依當事人之聲請發予調解不成立證明以進行民事訴訟程序，或作為刑事訴訟程序法官量刑之參考依據，是於此應屬立法缺漏無疑。本文認為，於當事人未達成協議前，基於程序選擇權以及程序主體權之保障，聲請調解之一方應得任意撤回調解；至於已達成調解協議而未送核定前，因已生拘束當事人雙方之契約效力，需經他方當事人同意始得撤回調解之聲請；至於經法院核定者，基於處分權主義之原理原則，無限制當事人撤回之理，惟既經核定者與確定判決具同一之效力，是以本文認為應可類推民事訴訟法第 263 條訴之撤回時點之限制，於法院核定後即不得再為撤回之聲請，以維法律關係之安定性。

其六、鄉鎮市調解條例第 29 條及第 12 條有關移付調解之案件，是否限於已繫屬於地方法院之案件似有疑義，然參照法院移付鄉鎮市調解委員會調解辦法第 2 條、鄉鎮市調解條例第 12 條第 2 項、第 3 項有關訴訟停止之相關規定，應認以已繫屬於地方法院之民事事件為限。又第 29 條之續行訴訟救濟模式既為仿民事訴訟法訴訟上和解之救濟模式立法，30 日得提起救濟之期間應解釋為法定不變期間，建議立法修正之。另鄉鎮市調解條例第 29 條第 3 項未如法院調解或訴訟上和解之救濟規範，均有準用民視訴訴法第 506 條，判決於第三人善意

取得之權利無影響，應屬立法缺漏，建議應予增訂之。又鄉鎮市調解條例第 28 條並未區分民事事件是否為移付調解案件，易生解釋上之疑義，且於體例上亦較為紊亂，建議將依鄉鎮市調解條例第 12 條移付調解案件另列一項規範，以杜絕爭議。

其七、有關獨任調解之規範，依鄉鎮市調解條例第 7 條之規定，應包括由兩位調解委員出席之情形，是建議予以明文規範之。

最末、現階段中國人民調解制度於組織靈活性，諸如：人民調解工作室組織運作模式，以及主管機關監督強度部分均足供我國鄉鎮市調解機制借鑑，以作為改善調解品質之參考。

二、針對中國人民調解制度之相關修法建議

中國人民調解制度相較於我國於制度運作之嚴謹度以及救濟相關規範，我國之規定較為完善，雖然 2010 年中國已通過人民調解法，惟相關細部之調解程序規定，包括委託調解、司法確認程序及相關救濟規定，仍係以行政規則之方式為規範，法位階過低且規範亦不夠嚴謹及完整，已進入立法日程之中國民事訴訟法有關調解協議最為重要之司法確認程序章將如何規定不得而知，以下僅提供幾點粗淺之建議：

其一、有關司法確認僅為任意申請部分，本文以為如此尚未能使司法確認在於解決調解協議解決紛爭效力不彰之立法目的完全彰顯，建議改成強制進行司法確認，方不至有立法未一次到位之憾。

其二、有關司法確認之調解協議有無效或得撤銷之事由，如何救濟？中國人民調解法及相關司法解釋似乎未有明確而清楚之規範，或稱調解協議有無效或得撤銷事由，可提起訴訟以為救濟。然此所指訴訟之訴訟類型及訴訟標的為何？均有待明文規定。本文以為，人民調解法既僅賦予經司法確認之人民調解協議強制執行力，若係實體法事項有因無效或得撤銷之事由而提起救濟，應可提起債務人異議之訴，或直接對調解協議提起確認調解無效或撤效訴訟以為救濟。與我國就已經法院核定之鄉鎮市調解協議有無效或得撤銷事由時，所提起

之調解無效或撤銷之訴，或請求法院續行訴訟程序之救濟，本質上乃形成之訴，並不相同。此部分建議亦應為明確規範，以免產生法律適用及解釋之困擾。



附錄

附錄一 法院移付鄉鎮市調解委員會調解辦法

發布日期：中華民國 97 年 05 月 13 日

資料來源：<http://law.moj.gov.tw/>

訂定機關：：司法院

- 第 1 條 本辦法依鄉鎮市調解條例（以下簡稱本條例）第三十六條規定訂定之。
- 第 2 條 本條例第十二條第一項所列事件，第一審法院於言詞辯論終結前，依法律關係之性質、當事人之狀況或其他情事，認有調解成立之望者，得以裁定移付調解委員會調解。
前項調解委員會為被告住、居所、營業所、事務所所在地之調解委員會；或兩造同意之其他調解委員會，但應經該調解委員會同意。
- 第 3 條 法院裁定移付調解後，應即將裁定正本連同當事人書狀影本移送調解委員會。必要時得移送筆錄及其他相關訴訟資料影本。
- 第 4 條 法院裁定移付調解事件之經費，由法院編列預算支應。
- 第 5 條 法院裁定移付調解事件，每件由法院核給鄉、鎮、市、區公所新臺幣五百元，調解成立經法院核定者，另核給鄉、鎮、市、區公所新臺幣五百元。
前項費用應專用於調解相關之業務，由鄉、鎮、市、區公所按每半年（每年六月及十二月）向法院結報，當年度之費用應於次年一月五日前辦理結報完竣。經法院核定成立之案件，未能於十二月底前結報者，准計入次年度支給。
- 第 6 條 移付調解期間，訴訟程序停止進行，並於計算結案日數時，扣除其期間。
前項扣除之期間，每事件不得逾三個月。
- 第 7 條 調解成立者，鄉、鎮、市、區公所應於調解成立之日起十日內，將調解書及卷證送交移付之法院審核。
前項調解書之核定，如為民事訴訟事件移付調解者，由原承辦股辦理。刑事附帶民事訴訟事件移付調解者，由民事庭或簡易庭辦理。
第一項調解書經核定者，抽存一份附卷，非由原移送之承辦股核定者，檢送一份給原承辦股後，應將調解卷證發還鄉、鎮、市、區公所，由鄉、鎮、市、區公所將核定之調解書送達當事人。

原告已依法繳納裁判費者，原承辦股於核定後，應附退費聲請書（如附件）通知原告得於收受法院核定調解書之日起三個月內，向法院聲請退還已繳裁判費三分之二。

調解書未經法院核定者，法院應將其理由通知鄉、鎮、市、區公所，並續行訴訟程序。

第 8 條 調解不成立或調解委員會受理移付後二個月內不成立調解者，調解委員會應即簡敘兩造意見及調解未能成立原因，陳報移付法院，並檢還該事件之全部卷證。

前項情形，法院應續行訴訟。

第 9 條 法院移付調解後逾二個月，應即依職權查詢調解結果，並促請調解委員會依第七條第一項或第八條第一項規定辦理。

第 10 條 本辦法自發布日施行。



附錄二 法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項

修正日期：中華民國 97 年 8 月 15 日

資訊來源：全國法規資料庫

<http://law.moj.gov.tw/>

訂定機關：司法院

- 一、法院接獲轄區內鄉、鎮、市、區公所函知解調委員會委員聘任或解聘有關資料後，如發現其聘任或解聘與相關規定不符時，得函知同院檢察署處理。
- 二、鄉鎮市調解條例第十條第三項規定，民事事件、告訴乃論之刑事案件已在第一審法院辯論終結者，不得聲請鄉、鎮、市、區調解委員會調解。故法院審理民事事件或告訴乃論之刑事案件，於辯論終結前，應注意當事人有無聲請調解。如已聲請調解者，民事事件，應曉諭當事人合意停止訴訟；刑事案件，倘認調解當事人有成立調解之望者，於指定審判期日時，宜視調解進行之情形，妥為配合。
- 三、法院審核調解書時，應注意下列事項：
 - (一) 形式方面
 1. 函送審核機關是否為轄區內鄉、鎮、市、區公所。
 2. 依法是否應由鄉、鎮、市、區調解委員會以外其他調解機關調解之事件。
 3. 依法是否應由法院裁判之事件。
 4. 調解事項為刑事者，是否屬於告訴乃論案件。
 5. 調解是否本於當事人之聲請，其當事人能力或訴訟能力有無欠缺；屬於民事者，是否已得當事人同意；屬於刑事者，是否已得被害人同意。
 6. 由代理人進行調解者，其代理權有無欠缺。
 7. 出席調解會議之調解委員是否達到法定人數，調解委員是否經函知有案且未經解聘者。
 8. 調解事項，如已有訴訟繫屬於法院者，民事事件所成立調解是否在判決確定前。
 9. 調解書之製作，是否合於鄉鎮市調解條例第七條但書、第二十五條規定之程式。

10. 其他法律規定事項。

(二) 實質方面

1. 調解內容有無違反公序良俗或法律上強制、禁止規定。
2. 調解內容是否關於公法上權利之爭議。
3. 調解內容之法律關係是否不許當事人任意處分。
4. 調解內容是否合法、具體、可能、確定。
5. 調解內容對於當事人是否加以處罰。

四、調解書經審核，認與法令無抵觸，准予核定者，應由法官簽名並蓋法院印信；法院除抽存並副知轄區檢察署各一份外，其餘發還鄉、鎮、市、區公所。

五、法院發現調解書內容或程式之欠缺可以補正者，應限期通知鄉、鎮、市、區公所補正，不得遽予退回。如認調解書不應核定或逾期不補正者，應敘明其理由連同調解書通知鄉、鎮、市、區公所，不得命其撤回審核之聲請，或逕予駁回。

六、法院將經核定之調解書發還鄉、鎮、市、區公所前，應注意有無遺漏法官簽名及蓋用法院印信；鄉、鎮、市、區公所將調解卷宗併送法院者，並應注意將該卷宗發還。

七、已繫屬於法院之民事事件，在判決確定前，如調解成立，並經法院核定，依鄉鎮市調解條例第二十八條第一項規定，訴訟終結，書記官應即報結並通知當事人及訴訟代理人。
告訴乃論之刑事案件方面，如於偵查中或第一審法院辯論終結前，調解成立，並於調解書上記載當事人同意撤回意旨，經法院核定，依同條例第二十八條第二項規定，視為於調解成立時撤回告訴或自訴。屬於公訴案件者，依刑事訴訟法第三百零三條第三款規定，應諭知不受理之判決；自訴案件部分，書記官應即報結，並速將視為撤回自訴之事由通知自訴人及代理人與被告。

八、當事人向原核定民事調解之法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴者，法院應注意其起訴是否遵守鄉鎮市調解條例第二十九條第三項所定三十日之不變期間。

九、法院得視業務需要，於人力、物力許可範圍內，彙印調解書不予核

定之理由，分送轄區內鄉、鎮、市、區內調解委員會參考，以助調解工作績效及調解書品質之提昇。



附錄三 檢察官偵查中加強運用鄉鎮市區調解功能方案

修正日期：中華民國 87 年 05 月 14 日（法務部訂頒）

資訊來源：台北市行動生活法律服務網

<http://www.laws.taipei.gov.tw/taipei/pda/lawname.jsp>

壹、說明 鄉鎮市區調解制度乃一具有自治性、迅速性、合意性、情感性、便利性、及準司法性之解決紛爭之方式。政府近來大力推展此項業務，已有相當基礎，對於定分止爭亦有助益。依鄉鎮市調解條例（下稱本條例）第一條規定，民事事件及告訴乃論之刑事案件得付調解。第二十五條規定，民事事件已繫屬於法院，在判決確定前，調解成立，並經法院核定者，視為調解成立時撤回起訴。刑事案件於偵查中或第一審法院辯論終結前，調解成立，經法院核定，並經當事人同意撤回者，視為於調解成立時撤回告訴或自訴。故如在刑事案件偵查中，強化調解業務與偵查程序之配合，可解決刑事案件中有關民事紛爭，更能滿足當事人之需求，並可減輕檢察官之案件負荷與壓力。

貳、偵查中運用調解制度之流程

一、檢察官就偵查中之案件，得徵得當事人之同意，由其提出聲請後，函請鄉鎮市區調解委員會進行調解。

二、適用案件之範圍（本條例第一條參照）

1. 告訴乃論之刑事案件。
2. 非告訴乃論之刑事案件涉及民事賠償或給付者。

三、轉介程序：檢察官經徵得被告及告訴人、被害人或其法定代理人、委任代理人之同意，以書面或言詞聲請調解後，填寫轉介單函請該管鄉鎮

市區調解委員會調解。(調解聲請書及筆錄參附件一，轉介單例稿參附件二)。另本條例第九條及鄉鎮市調解業務督導辦法第二十條參照) 四、調解事件之管轄：各該地檢署轄區內之鄉鎮市區調解委員會。(本條例第十一條)

1. 兩造居住於同一鄉、鎮、市、區者，送該鄉、鎮、市、區調解委員會。

2. 兩造居住於不同一鄉、鎮、市、區者送他造住、居所所在地或犯罪地之鄉、鎮、市、區調解委員會。

3. 經兩造同意並經調解委員會同意之其他轄區內之鄉、鎮、市、區調解委員會。

五、調解之勸諭：檢察官對於前開得付調解之案件，除性侵害案件及家庭暴力案件外，宜勸諭當事人進行調解。

六、案件調查及報告：調解期間，檢察官對於刑事犯罪部分，仍應繼續調查事證。其已調查完盡而調解程序尚未結束時，除有下列情事之一者外，得簽請檢察長核可將案件暫行報結：

1. 被告在押之案件。

2. 重大刑事案件。

3. 同案尚有其他犯罪事實或被告未送調解者。

4. 收案後逾三個月始送調解者。

5. 有其他不宜報結之情形者。

七、檢察官送請調解之案件，其調解成立者，調解委員會應於調解書報知鄉鎮市區公所時，同時將調解結果回復地檢署(回函格式參附件三)。其為告訴乃論之刑事案件者，並請告訴人填寫撤回告訴狀(參附四)，連同撤回告訴狀送回地檢署。

八、檢察官送請調解之案件，其調解不成立者，調解委員會，亦應將調解不成立之結果回復地檢署。(回函格式參附件五)

九、調解委員會對於檢查官送請調解之案件，如未能於收案後二個月內完成調解程序者，應將其情形回復地檢署（回函格式參附件六）。

十、對於已暫行報結之案件，地檢署根據調解委員會之回函另分「調偵」字案，仍由原股偵辦，其辦案期間重新計算，調偵案件不適用「六」暫行報告之規定。

十一、檢察官對於告訴乃論之案件經調解成立而撤回告訴者，依刑事訴訟法第二百五十二條第五款處分不起訴。

十二、檢察官對於非告訴乃論之案件經調解成立者，得為下列處置：

1. 罪嫌不足，依刑事訴訟法第二百五十二條第十款處分不起訴。
2. 如係刑事訴訟法第三百七十六條規定之案件，得依第二百五十三條職權不起訴。
3. 對於符合刑事訴訟簡易程序之案件，宜儘量利用簡易程序，聲請法院以簡易判決處刑。（刑事訴訟法第四百四十九條、第四百五十一條之一參照）
4. 認有犯罪嫌疑，提起公訴。如被告已告被害人給付或賠償者，並得向法院請求從輕量刑或宣告緩刑。

附錄四 鄉鎮市調解績優人員獎勵要點

修正日期：中華民國八十九年四月十一日台（八九）內中民字第八九八二三一
二號及八九法律字第〇〇〇一〇八號函頒

資訊來源：法務部主管法規查詢系統

<http://www.moi.gov.tw/>

- 一 為激勵推展調解工作人員士氣，發揮鄉（鎮、市）調解功能，以疏減訟源，促進地方祥和，特訂定本要點。
- 二 本要點所稱調解工作人員，係指下列人員：
 - （一）調解委員。
 - （二）其他協助辦理調解業務人員。
- 三 調解委員獨任調解之獎勵，其規定如下：
 - （一）行政院長獎：全年調解成立二百五十件以上者，由內政部專案報請行政院獎勵。
 - （二）法務部長獎：全年調解成立二百件至二百四十九件者，由內政部轉請法務部獎勵。
 - （三）未達前二款規定獎勵者，其獎勵由縣政府本權責訂定。
- 四 其他協助辦理調解業務之人員（指社會人士或有關機關、團體人員）獎勵，其規定如下：
 - （一）轉介調解案件，經調解委員會受理部分：
 - 1 行政院長獎：全年轉介一百三十件以上者，由內政部專案報請行政院獎勵。
 - 2 法務部長獎：全年轉介調解一百件至一百二十九件者，由內政部轉請法務部獎勵。
 - （二）協同調解成立案件部分：
 - 1 行政院長獎：全年協同調解成立一百二十件以上者，由內政部專案報請行政院獎勵。
 - 2 法務部長獎：全年協同調解成立九十件至一百十九件者，由內政部轉請法務部獎勵。
 - （三）合於前二款規定獎勵者，應擇優獎勵；未達前二款規定獎勵者，其獎勵由縣政府本權責訂定。
- 五 調解委員服務年資之獎勵，其規定如下：
 - （一）行政院長獎：服務年資滿二十年者，由內政部專案報請行政院獎勵

- 。
- (二) 內政部長獎：服務年資滿十六年者，由內政部獎勵。
- (三) 未達前二款規定獎勵者，其獎勵由縣政府本權責訂定。

六 鄉（鎮、市）公所應於每年結束後三十日內分別查明調解案件有關資料，依擬議獎勵種類，造具獎勵名冊（如附表一至四），報請縣政府審查後，獲內政部長獎以上獎勵者，報請內政部核辦；縣長以下獎勵部分，由縣政府逕予核定，並報內政部備查。

附表一

年 縣 鄉（鎮、市）獨任調解績優人員獎勵名冊

縣 別	鄉（鎮、市）別	職稱（主席或委員）	姓 名	獨任調解成立件數	獎勵種類	備 考

附註：調解委員獨任調解成立案件，其調解書應報經管轄地方法院核定。

附表二

年 縣 鄉（鎮、市）協同調解績優人員獎勵名冊

縣 別	鄉（鎮、市）別	單位職稱	姓 名	協同調解成立件數	獎勵種類	備 考

附註：協同調解成立案件應於調解筆錄或調解書「其他關係人」欄內簽章，調解書並應報經管轄地方法院核定。

附表三

年 縣 鄉（鎮、市）轉介調解績優人員獎勵名冊

縣 別	鄉（鎮、市）別	單位職稱	姓 名	轉介調解	獎勵	備 考

市) 別	件數	種類

附註：轉介調解案件應由有關機關以轉介單為之。

附表四

年 縣 鄉(鎮、市) 調解委員服務年資獎勵名冊

縣 別	鄉(鎮、市) 別	職稱(主席或委員)	姓 名	服務年資			獎勵種類	備 考
				年	年 月	至年 月		

附註：調解委員服務年資以報准聘任日起算，並得前後併計。

- 七 本要點所定獎勵，應利用適當集會或慶典活動公開頒獎，透過大眾傳播媒體公諸社會，予以彰顯調解功能。
- 八 本要點於直轄市及市之區準用之。

附錄五 法務部「鄉鎮市調解獎勵金核發要點」

修正日期：中華民國91年04月29日

資料來源：法務部主管法規查詢系統

<http://mojlaw.moj.gov.tw/>

- 一、法務部（以下簡稱本部）為增進調解業務績效，獎勵績優之鄉鎮市（區）調解委員會，以疏減訟源、弘揚法治，特訂定本要點。
- 二、鄉鎮市調解獎勵金由本部每年編列預算支應。
- 三、鄉鎮市調解獎勵金依下列標準分為三級核給績優鄉鎮市區）調解委員會。
 - （一）第一級：直轄市或人口數達一百萬人以上之縣、市，其所屬之鄉鎮市（區）調解委員會經評定為績優之前三名者，第一名核發新臺幣（以下同）十五萬元正、第二名核發十萬元正、第三名核發八萬元正；其所屬之鄉鎮市（區）調解委員會數超過十五個時，超過部分每滿五鄉鎮市（區）調解委員會，增加獎勵名額一名，核發七萬元正。但全年辦理調解成立經法院核定件數占受理件數之比率未達百分之六十五而在百分之三十五以上者，其獎勵金減半核發；其比率未達百分之三十五者，不予核發。
 - （二）第二級：人口數逾四十萬人未達一百萬人之縣、市，其所屬之鄉鎮市（區）調解委員會經評定為績優之前二名者，第一名核發十二萬元正、第二名核發八萬元正；其所屬之鄉鎮市（區）調解委員會數超過十時，超過部分每滿五鄉鎮市（區）調解委員會，增加獎勵名額一名，核發七萬元正。但全年辦理調解成立經法院核定件數占受理件數之比率未達百分之六十五而在百分之三十五以上者，其獎勵金減半核發；其比率未達百分之三十五者，不予核發。
 - （三）第三級：人口數未達四十萬人之縣、市，其所屬之鄉鎮市（區）調解委員會經評定為最績優者一名核發十萬元正；其所屬之鄉鎮市（區）調解委員會數超過五個時，超過部分每滿五鄉鎮市（區）調解委員會，增加獎勵名額一名，核發七萬元正。但全年辦理調解成立經法院核定件數占受理件數之比率未達百分之六十五而在百分之三十五以上者，其獎勵金減半核發；其比率未達百分之三十五者，不予核發。
- 四、鄉鎮市調解委員會績優名次之評定應由直轄市或縣、市政府依其列級核發獎勵金之名額，提出加一倍之名額供評定。
- 五、鄉鎮市調解核發獎勵金之名次評定，依附表之評分標準辦理之。
- 六、鄉鎮市調解核發獎勵金之名次評定，由本部組成評定小組處理之。
- 七、受獎單位運用鄉鎮市調解獎勵金應衡酌所屬成員個人貢獻程度及工作績效，分配予實際參與人員或統籌彈性運用，不得平均分配。獎勵金之支用範圍、方式及標準等，由受獎單位定之。

八、直轄市或縣、市政府執行本要點及推行調解行政之績效優良者，本部得建請對於有功人員予以敘獎。



附錄六 鄉鎮市調解委員會幹事設置基準

中華民國 88 年 11 月 23 日台 88 內中民字第 8890407 號函頒
中華民國 95 年 09 月 25 日內授中民字第 0950722102 號函修正第一點
資料來源：法務部主管法規查詢系統

<http://mojlaw.moj.gov.tw/>

- 一、本基準依鄉鎮市調解條例第三十三條規定訂定之。
- 二、鄉（鎮、市）調解委員會業務繁重者，鄉（鎮、市）長得依下列規定指派
公
所內委任第一職等至第五職等之人員兼任幹事協助：
 - （一）全年調解成立一百件以上者，得置幹事一人。
 - （二）每增加一百件，得增置幹事一人。但最多不得超過三人。
- 三、鄉（鎮、市）公所依第二點規定指派人員兼任調解委員會幹事，應報請縣政府核定。
- 四、直轄市及市之區準用之。



附錄七 鄉鎮市調解業務督導辦法

資料來源：植根法律網

<http://www.rootlaw.com.tw/>

中華民國 85 年 9 月 23 日法務部法令字第 24424 號、內政部臺內民字第 8585323 號令訂全文 22 條

中華民國 90 年 8 月 8 日法務部法九十令字第 000410 號、內政部臺(90)內中民令字第 9090250 號令廢止

- 第一條 關於鄉鎮市調解業務指導、監督事項之實施，除法令另有規定外，依本辦法之規定辦理。
- 第二條 鄉鎮市調解之行政事務監督之主管機關，在中央為內政部，在省（市）為省（市）政府，在縣（市）為縣（市）政府，關於調解法規疑義之解釋以及調解業務監督指導之中央主管機關為法務部。各地方法院檢察署（以下簡稱地檢署）對轄區內各鄉、鎮、市之調解業務，負責直接督導，必要時得會同各該鄉、鎮、市之上級行政監督機關辦理之。
- 第三條 鄉、鎮、市聘任調解委員會委員之具體標準及人數，由省（市）政府依鄉鎮市調解條例（以下簡稱本條例），斟酌地方情形核定之調解委員中至少應有婦女一名。
- 第四條 鄉、鎮、市長推薦之調解委員人選，於送請鄉、鎮、市代表會前，應先函請該管地檢署，查明有無本條例第三條之一所定不得為調解委員會委員之情形。
- 第五條 各地檢署依本條例第五條規定，如發現調解委員之聘任或解任，有牴觸本條例或其他法令之情形，應即通知該鄉鎮市公所注意辦理，並副知轄區（市）政府。
- 第六條 鄉、鎮、市長於調解委員聘任後，應召集調解委員會成立大會，由調解委員互選一人為調解委員會主席。調解委員會開會，應由主席召集。
- 第七條 調解委員會主席及委員均為無給職，但於開會時得支領出席交通費。

- 第八條 調解事件當事人為無行為能力人或限制行為能力人者，其調解行為應由其法定代理人為之。
調解事件當事人，授權第三人代理調解行為者，應以書面為之。
- 第九條 調解事件當事人如請求不公開其調解程序者，應尊重其意思。
- 第十條 調解委員會受理調解事件或調解成立時，秘書應詢明當事人該事件是否在法院審理或地檢署偵查中及其案號，附記於聲請調解書、聲請調解筆錄或調解書，如在審理中或偵查中，應即通知法院或地檢署。
- 第十一條 刑事調解事件調解成立，鄉鎮市公所將調解書送請管轄法院審核時，應多備兩份，以供法院抽存及副知同院檢察署。
各地檢署應將前項法院所副知已經核定之調解書納入刑事資料作業，如發現有與該調解事件同一刑事責任之案件在偵辦中，應即通知承辦檢察官併案辦理。
- 第十二條 刑事調解事件經調解不成立依本條例第二十八條視為已經告訴者，鄉鎮市公所應即將該事件函送該管地檢署偵辦；檢察官受理後應先就告訴之要件予以審查，如係由代理人聲請調解，應注意代理人有無告訴、代理告訴或受託代理告訴之權限。
- 第十三條 鄉鎮市調解委員會開會調解時，得函請地檢署指派檢察官列席指導，檢察官列席時，立場應超然公正，除解答法律疑義外，不得直接參與調解。
- 第十四條 鄉鎮市公所如發現調解委員、秘書及其他經辦調解事務人員因調解事件涉嫌犯罪，應函請該管地檢署偵辦。
- 第十五條 各地檢署依本條例第二十九條規定審查調解委員會辦理調解業務概況時，應就調解業務之進行、調解程序是否適法以及刑事調解事件是否屬於告訴乃論之罪等項迅予審查，如有違誤，應即予指正，並將審查結果列表陳報上級法院檢察署層轉法務部核備。
- 第十六條 檢察官偵辦告訴乃論之刑事案件，應注意當事人是否曾經聲請鄉鎮市調解，如發現該案正在調解中，宜與該調解委員會聯繫，查明調解情形，作妥適之處理，必要時得報請檢察長核准，於調解未有結果前，暫時停止偵查程序。

- 第十七條 各地檢署每半年應指派檢察官或其他適當之人員視察轄區內各調解委員會業務一次，特別注意其檔案資料是否完整，並將視察結果列表陳報上級法院檢察署。
- 第十八條 鄉鎮市公所應將民刑調解事件，相關法令及其他有關資料編訂卷宗，分類集中保管。調解事件應按一案一卷之方式編訂卷宗。
- 第十九條 各直轄市、縣（市）政府應每年舉辦「調解實務研習會」一次，並函請該管地檢署指派檢察官或其他適當之人員參加，以增進調解委員法律知識，交換實務心得。
- 第二十條 為推廣調解業務以疏解訟源，各地檢署應會同轄區直轄市、縣（市）政府適當規劃鄉鎮市各村里及警察分局、分駐所、派出所，配合轉介民、刑糾紛事件與轄區內調解委員會，並透過大眾傳播媒體廣為宣傳調解業務，每年舉辦擴大宣傳週一次。
- 第二十一條 本辦法於直轄市及市之區準用之。
- 第二十二條 本辦法自發布日施行。

附錄八 相關行政函釋

資料來源：法務部全球資訊網

<http://law.moj.gov.tw/>

行政函釋 1

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 1000019534 號

發文日期：民國 100 年 7 月 29 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例第 34 條(98.12.30)

要旨：鄉、鎮、市調解委員出席調解案件得否支領出席交通費，因調解委員於開會時支領出席交通費，非屬法律保留事項，無須以法律規定，亦未必須訂定行政規則，祇須機關編列預算經議會同意後，即可為動支依據

主旨：臺中市政府函請釋疑該市和平區調解委員會委員因住居所距離區公所遙遠，委員除支領出席費外可否再支領額外之交通補助費用乙案，本部意見復如說明二、三。請查照參考。

說明：

一 復 貴部 100 年 7 月 12 日內授中民字第 100033208 號書函。

二 按調解委員於開會時支領出席交通費，非屬法律保留事項，無須以法律規定，亦未必須訂定行政規則，祇須機關編列預算經議會同意後，即可為動支依據。次查鄉鎮市調解條例第 34 條第 1 項規定：「調解委員會之經費，應由鄉、鎮、市公所就實際需要，編入鄉、市自治預算。…」另地方制度法第 20 條第 1 項第 3 款第 4 目規定，鄉、鎮、市調解業務，為鄉（鎮、市）自治事項。是以，有關鄉、鎮、市調解委員出席調解案件得否支領出席交通費，屬調解行政事項，請貴部本於職權自行酌處(本部 92 年 1 月 21 日法律字第 0920000380 號書函及同年 4 月 17 日法律決字第 0920013453 號函參照)。另查原依「臺灣省各縣市政府暨鄉鎮市區公所調解行政經費編列原則」及「鄉鎮市調解業務並未再區分出席費及交通費，併予敘明。

三、至有關來函所詢臺中市和平區調解委員會委員住居所距離區公所遙，因該區為泰雅族南勢群傳統聚居地，為協助大多數原住民排解糾紛，得否參照原住民族基本法第 5 條第 1 項規定意旨，予該區調解委員因地制宜，於現行出席交通費外，另支給其他補助費用乙節，仍請貴部參照前項說明本於職權自行酌處。

行政函釋 2

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 1000804281 號

發文日期：民國 100 年 7 月 14 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例第 21 條(98.12.30)

律師法 第 26 條(99.1.27)

要旨：參照律師法第 26 條第 1 項規定，所列舉各款事件並未涵蓋調解事件，

基於法律保留原則，律師就同一案件曾擔任調解委員，嗣調解不成立，進入審判後，受聘擔任一造之訴訟代理人，尚難認有違反前開規定

主旨：中華民國律師公會全國聯合會函轉貴律師詢問，律師就同一案件曾擔任調解委員，嗣調解不成立，進入審判後，受聘擔任一造之訴訟代理人，是否違反律師法第 26 條規定一案，復如說明，請查照。

說明：

一、依中華民國律師公會全國聯合會（下稱全聯會）100 年 5 月 11 日（100）律聯字第 100097 號函轉貴律師未署日期信函辦理。

二、按律師法第 26 條第 1 項規定：「律師對於左列事件，不得執行其職務：

（一）本人或同一律師事務所之律師曾受委託人之相對人之委任，或曾與商議而予以贊助者。

（二）任法官、檢察官或司法警察官、法警察時曾經處理之事件。三、依仲裁程序以仲裁人資格曾經處理之事件。」觀其立法意旨，係為保護當事人權益、確保律師公正執業及律師之品德操守，並課予律師忠誠之義務，而認為有前開各款所列情事者，即不應再受委託執行律師職務，避免對另一方造成不利之影響。惟本條第 1 項列舉之各款事件並未涵蓋調解事件，基於法律保留原則，來函所詢情事，尚難認有違反前開規定。

三、次按律師倫理規範第 30 條第 1 項規定：「律師不得受任下列事件：... 二、與受任之事件利害相衝突之同一或有實質關聯之事件。關於現在受任事件，其與原委任人終止委任者，亦同。...」又鄉鎮市調解條例第 21 條第 1 項規定：「調解應審究事實真相及兩造爭議之所在；並得為必要之調查。」另消費爭議調解辦法第 23 條、採購履約爭議調解規則第 15 條及著作權爭議調解辦法第 12 條均有類此規定。據此，律師就同一事件曾擔任調解委員，如調解不成立，因其似有可能充分了解該調解事件之事實真相及兩造爭議所在，如又受任為一造之訴訟代理人，不無有利用曾任調解委員時所知悉之資訊而對他造致生不利影響之虞。此時該調解事件與受任之事件是否屬於利害相衝突之同一或有實質關聯之事件，而有前開律師倫理規範之適用，不無疑義。茲因律師倫理規範係由全聯會訂定，貴律師來函所詢情事是否有違反上開律師倫理規範之規定，宜由該會解釋。

行政函釋 3

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 1000011073 號

發文日期：民國 100 年 5 月 9 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 1 條，第 10 條，第 26 條，第 27 條(98.12.30)

要旨：參照鄉鎮市調解條例第 26 條、第 27 條規定，當事人聲請調解者，應以事件具有爭議性（訟爭性）為要件，始有調解成立後送請法院核定之必要，俾該核定後調解具有與確定判決同一之效力，得作為強制執行之名義

主旨：關於「臺北市○○區○○段○○段 44 地號等 26 筆土地都市更新案」土地改良物拆遷事件涉及鄉鎮市調解相關疑義乙案，本部意見如說明二至四，請查照。

說明：

一、復貴公所 100 年 4 月 22 日北市信調字第 10031391700 號函。

二、按鄉鎮市調解條例第 1 條規定：「鄉、鎮、市公所應設調解委員會，辦理下列調解事件：一、民事事件。二、告訴乃論之刑事事件。」故調解委員會辦理之調解事項，限於民事事件及告訴乃論之刑事事件，不及於公法事件（例如國家賠償事件）。又同條例第 10 條第 1、2 項規定：「聲請調解，……應表明調解事由及爭議情形。」故當事人聲請調解者，應以事件具有爭議性（訟爭性）為要件，始有調解成立後送請法院核定之必要，俾該核定後之調解具有與確定判決同一之效力，得作為強制執行之名義（鄉鎮市調解條例第 26、27 條參照）。

三、查都市更新事件是否屬於調解委員會得受理之民事事件，似有疑義；另本件所涉及之都市更新條例第 36 條第 1 項規定：「權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期三十日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之，直轄市、縣（市）主管機關有代為拆除或遷移之義務……」上開係有關以權利變換方式進行都市更新之法定程序之一，其內容係屬執行事項（技術事項），並不具爭議性（訟爭性）；倘土地改良物之所有權人、管理人或使用人屆期不拆除或遷移者，法律已明定其效果為都市更新事業之實施者得自行代為拆除遷移或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為拆除遷移（主管機關不得拒絕），而無聲請法院強制執行之必要。是以，有關臺北市都市更新處訂定之「臺北市政府受理都市更新權利變換實施者依都市更新條例第三十六條規定請求代為拆除或遷移土地改良物補充規定」第 4

點第 1 項規定：「實施者請求本府代為拆除或遷移土地改良物前，應與不願自行拆除或遷移土地改良物之所有權人、管理人或使用人（以下簡稱代拆戶）召開二次以上協調會。」鄉、鎮、市、區調解委員會不應受理此類協調會之聲請。

四、至於貴公所來函說明三所述調解程序之證明文件等疑義，本部已以 100 年 4 月 26 日法律決字第 1000009685 號書函復貴公所（諒達）在案，仍請參照。

行政函釋 4

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 1000009685 號

發文日期：民國 100 年 4 月 26 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 19 條，第 20 條，第 30 條(98.12.30)

要旨：當事人得否於調解過程錄音、錄影或攝影，應經雙方當事人同意，並尊重調解委員意思，並宜探求當事人請求之目的。又倘調解案當時並無在場人員同意錄音、錄影、攝影且實際上亦未為之者，自無提供該資訊可言

主旨：關於○○營造股份有限公司申請提供調解會議經過照片或錄影及會議紀錄等證明文件乙案，復如說明二、三，請查照參考。

說明：

一、復貴公所 100 年 4 月 8 日北市信調字第 10031291600 號函。

二、按當事人於調解期日不到場或到場但未能達成和解者，均屬調解不成立，當事人得聲請調解委員會給與調解不成立之證明書（鄉鎮市調解條例第 20 條、第 30 條參照）。倘調解不成立係因當事人未到場所致者，自無製作調解筆錄或會議紀錄之必要，從而亦無從提供。

三、次按當事人得否於調解過程錄音、錄影或攝影，鄉鎮市調解條例並未規定，本部曾徵詢部分縣（市）政府實務上運作情形，咸認為應經雙方當事人同意，並尊重調解委員之意思，亦宜探求當事人請求之目的。基於當事人個人隱私及確保程序公正，本部於 97 年 6 月 3 日法律決字第 0970019036 號書函表示：「倘具體調解個案中，兩造當事人及調解委員均同意錄音者，似無不許之理，惟仍應注意本條例第 19 條第 3 項之保密規定。」準此，倘本件調解案當時並無在場人員同意錄音、錄影、攝影且實際上亦未為之者，自無提供該資訊可言。

行政函釋 5

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0999047585 號

發文日期：民國 99 年 12 月 22 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 10 條，第 12 條，第 31 條(98.12.30)

要旨：按鄉鎮市調解條例第 31 條規定之適用前提為告訴乃論之刑事事件業經有告訴權之人聲請調解，倘調解係由無告訴權之一方（如加害人）提出聲請者，則無該條之適用；另依目前該條例之規定，告訴乃論刑事事件調解不成立後，有告訴權之人聲請移送偵查並無期間限制，為避免拖延甚久而有礙調查證據，調解委員會得主動提醒當事人刑事告訴權益以為權宜之計

主旨：關於鄉鎮市調解條例第 31 條規定之適用疑義乙案，本部意見如說明二、三，請查照參考。

說明：

一 復貴府 99 年 10 月 20 日府民業字第 0990173985 號函。

二 按鄉鎮市調解條例（以下簡稱本條例）第 31 條規定：「告訴乃論之刑事事件由有告訴權之人聲請調解者，經調解不成立時，鄉、鎮、市公所依其向調解委員會提出之聲請，將調解事件移請該管檢察官偵查，並視為於聲請調解時已經告訴。」其立法目的乃為促使當事人重視鄉鎮市調解制度，樂於聲請調解，使告訴乃論之罪之告訴權人，不致因聲請調解程序費時，造成調解不成立時，告訴權因告訴期間屆滿而喪失，以致影響其權益。上開規定之適用前提為告訴乃論之刑事事件業經有告訴權之人聲請調解，倘調解係由無告訴權之一方（例如加害人）提出聲請，則無該條之適用（最高法院 90 年度台上字第 4390 號判決參照）。惟應注意倘調解事件之兩造當事人均屬有告訴權之人（例如車禍事件兩造皆受傷），因一造先行聲請調解，故調解文書上登載之聲請人為該造，而他造當事人稍後亦聲請調解者，該他造遂登載為相對人，此種情形他造當事人既有聲請調解之意且確實提出聲請者，應實質認定仍符合本條例第 31 條之要件，而無庸拘泥於調解文書上之「聲請人」欄位是否登錄為該他造當事人之姓名；此際，倘該他造當事人聲請移送偵查者，調解委員會應將得佐證該他造當事人曾聲請調解之相關書面（本條例第 10 條參照）併卷移送檢察官。

三 至於調解不成立後，有告訴權之人向調解委員會聲請將調解事件移請該管檢察官偵查有無期間限制？應否於調解不成立後 6 個月內聲請移送？查現行鄉鎮市調解制度，除本條例第 12 條對於裁定移付調解事件，明定調解委員會於受理移付後 2 個月內不成立調解者，應將該事件函送法院，續行訴訟程序外，並無調解期間之限制（本部 95 年 6 月 12 日法律決字第 0950021683 號書函參照）；惟倘調解不成立後已經過 6 個月以上期間（例如一年或二年後），有告訴權之人始聲請移送偵查者，實務上亦有認為此無異變相延長告訴乃論之罪 6 個月告訴期間之規定（本部 97 年 4 月 11 日法檢字第 0970801142 號函所附臺灣屏東地方法院檢察署 97 年 2 月份法律問題提案一參照）。準此，依目前本條例之規定，告訴乃論刑事事件調解不成立後，有告訴權之人聲請移送偵查並無期間限制，惟為避免拖延甚久有礙調查證據，調解委員會宜主動提醒當事人之刑事告訴權益。又本

件已錄供本部研修本條例之參考，併此敘明。

行政函釋 6

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0990700708 號

發文日期：民國 99 年 12 月 15 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 3 條(98.12.30)

要旨：調解委員之聘任關係為公法上法律關係，依法定程序完成聘任後，性質上似屬於得擬任調解委員同意之行政處分；至於解聘，則為行政處分之廢止，調解委員若於聘任期間內，對於鄉、鎮、市公所解聘行為有爭議者，應可循訴願法規定提起行政救濟

主旨：關於鄉鎮市公所與調解委員間之聘任關係其法律性質等疑義乙案，復如說明二至四，請查照參考。

說明：

一 復貴府 99 年 10 月 20 日府行法字第 0990163124 號函。

二 按調解委員之聘任關係為公法上法律關係，依法定程序完成聘任後，性質上似屬於得擬任調解委員同意之行政處分；至於解聘，則為行政處分之廢止，故調解委員於聘任期間內，對於鄉、鎮、市公所解聘行為如有爭議，似應循訴願法規定提起行政救濟，前經本部 92 年 12 月 17 日法律字第 0920049944 號函釋在案，合先說明。

三 次按鄉鎮市調解條例第 3 條第 1 項規定：「調解委員會委員（以下簡稱調解委員），由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士，提出加倍人數後，並將其姓名、學歷及經歷等資料，分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院或其分院檢察署共同審查，遴選符合資格之規定名額，報縣政府備查後聘任之，任期四年。連任續聘時亦同。」上開有關調解委員之遴選、審查、備查、聘任等規定，係調解委員產生之法定程序，其中經地方法院及檢察署共同審查遴選之名單是否受聘為調解委員，尚須經縣政府之備查及鄉、鎮、市公所之聘任手續，始能決定，故該審查遴選行為並不生直接對外之法律效果，自非行政處分，不得對之提起訴願（臺灣高等法院 95 年度訴願字第 5 號訴願決定參照）。

四 至於鄉、鎮、市長於提出候審名單前，如有採取對外公開徵才之方式者，其僅係提名過程中之技術性事項，並非因此創設公法上請求權，且調解委員並無法定職稱及法定俸給，故倘鄉、鎮、市公所將院檢共同審查結果通知未獲審查遴選者（無論受通知者原係主動報名或被動受徵詢均同），並無限制或剝奪自由或權利，僅屬觀念通知而非行政處分。

行政函釋 7

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0999050199 號

發文日期：民國 99 年 11 月 29 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 5 條(98.12.30)

要旨：「區政諮詢委員」係由直轄市長聘任，非屬鄉鎮市調解條例第 5 條所謂之民意代表。又其與調解委員均屬無給職，自不受公務員服務法第 14 條不得兼職之限制

主旨：有關「區政諮詢委員」得否兼任調解委員案，復如說明二、三，請查照。

說明：

一 復貴府 99 年 11 月 8 日北府法購字第 0991081477 號函。

二 按公務員服務法第 24 條規定，該法於受有俸給之文武職公務員，及其他公

營事業機關服務人員適用之。同法第 14 條第 1 項規定公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。是以，受有俸給之文武職公務員始受公務員服務法不得兼職之限制。次按調解委員依鄉鎮市調解條例（下稱調解條例）第 3 條之規定產生，為無法定俸給薪資之榮譽職務，目前調解委員會調解委員出席調解，僅領取出席費，尚非薪俸，亦非公務員服務

法之適用對象，自無得否兼其他職務之問題（本部 95 年 5 月 15 日法律決字第 0950017587 號函參照）。未按地方制度法第 58 條之 1 第 4 項規定：「區政諮詢委員為無給職，開會時得支出席費及交通費。」綜上，區政諮詢委員與調解委員均屬無給職，不受公務員服務法不得兼職之限制，如別無其他相關法令，限制區政諮詢委員兼任之規定，自無不得相互兼任之限制。

三 另調解條例第 5 條規定「鄉、鎮、市長及民意代表均不得兼任調解委員。」該條所稱「民意代表」係指經選舉方式產生之各級民意機關代表而言。區政諮詢委員依地方制度法第 58 條之 1 第 1 項「... 由直轄市長聘任」，非屬民意代表，自無該條之適用，併此敘明。

行政函釋 8

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 0999040632 號

發文日期：民國 99 年 9 月 27 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 19 條(98.12.30)

政府資訊公開法 第 18 條(94.12.28)

要旨：人民向行政機關申請提供資訊，係為政府資訊公開法之一般資訊公開請求，或為檔案法之閱覽歸檔檔案請求，該二法對於此等資訊提供分別定有限制規定；如申請之資訊係屬業經歸檔管理之檔案，則應優先適用檔案法相關規定處理

主旨：有關第三人申請閱覽、抄錄或複製調解事件卷證疑義案，復如說明，請查照。

說明：

一 復 貴局 99 年 9 月 8 日北市民宗字第 09933175900 號函。

二 查人民申請行政機關提供資訊，係政府資訊公開法之一般資訊公開請求，或檔案法之閱覽歸檔檔案請求，而政府資訊公開法第 18 條第 1 項及檔案法第 18 條對於該等資訊提供分別定有限制規定。惟如屬業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法有關檔案應用之規定處理（本部 98 年 8 月 20 日法律決字第 0980031497 號函、98 年 2 月 17 日法律決字第 0980006012 號函參照）。本案調解卷證宜先審酌有無前揭法律所定限制公開事項，復依分離原則，就其他得公開部分經遮隱相關個人資料後仍宜提供申請閱覽、抄錄或複製。

三、又鄉鎮市調解條例第 19 條第 3 項規定：「調解委員、列席協同調解人及經

辦調解事務之人，對於調解事件，除已公開之事項外，應保守秘密。」係就特定人課以保密義務，核與前揭政府資訊公開法及檔案法係資訊提供之否准，尚屬不同範疇，併此敘明。

行政函釋 9

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0999033508 號

發文日期：民國 99 年 7 月 29 日

資料來源：法務部

相關法條：中華民國刑法 第 10 條(99.1.27)

鄉鎮市調解條例 第 4 條(98.12.30)

要旨：關於調解委員於執行調解職務而行使調解職權時，固屬刑法第 10 條之規定所稱之公務員，而褫奪公權者，係褫奪為公務員或為公職人員候選人之資格，與調解委員於執行調解職務時視為公務員之資格，並不相同，因此，倘同時受緩刑及褫奪公權之宣告者，縱使褫奪公權期間尚未屆滿，仍未喪失擔任調解委員之資格

主旨：有關調解委員遴聘之消極資格限制疑義乙案，復如說明二、三，請查照。

說明：

一 復 貴府 99 年 7 月 23 日府民族字第 0990180824 號函。

二 按鄉鎮市調解條例第 4 條關於調解委員消極資格之限制，各款情形未臻相同，應就具體個案分別判斷之。於第 1、4 款情形，倘經判刑確定或裁判確定即屬之，是否宣告緩刑或褫奪公權在所不問。於第 2 款情形，倘經提起公訴者，不待判決確定，即已不得為調解委員。至於第 3 款情形，係指曾犯本條第 1 款或第 2 款以外之罪，經受有期徒刑以上之裁判確定者，原則上不得擔任調解委員；惟倘係因過失而犯該罪，或雖非過失犯罪但法院裁判同時宣告緩刑或得易科罰金者，因此等情節較為輕微，則例外仍得擔任調解委員。

三、次按刑法第 10 條第 2 項第 1 款規定：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。」調解委員於執行調解職務而行使調解職權時，固屬上開後段所稱公務員。惟褫奪公權者，係褫奪為公務員或為公職人員候選人之資格，所謂為公務員之資格，係指服公職之能力與資格，須依公務人員任用法及其他相關特定公務員人事法規之規定加以判斷。故褫奪為公務員之資格，與調解委員於執行調解職務時視為公務員，二者並不相同(本部 97 年 1 月 22 日法律字第 0960048137 號函參照)。因此，於本條例第 4 條第 3 款之情形，倘同時受緩刑及褫奪公權之宣告者，縱使褫奪公權期間尚未屆滿，仍未喪失擔任調解委員之資格。

行政函釋 10

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 0999031236 號

發文日期：民國 99 年 7 月 23 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 3 條，第 5 條，第 17 條(98.12.30)

要旨：雖鄉長按鄉鎮市調解條例第 5 條之規定，不得任調解委員，但若當事人依該條例第 17 條之規定，推舉鄉長為列席協同調解之人，則不在上開規定限制之內

主旨：關於鄉長擔任協同調解人是否符合鄉鎮市調解條例第 5 條規定疑義乙案，復如說明二。請查照。

說明：

一 復貴庭 99 年 7 月 7 日嘉院貴民秀 99 核字第 3287 號函。

二 按鄉鎮市調解條例第 5 條規定：「鄉、鎮、市長及民意代表均不得兼任調解委員。」鄉鎮市調解委員會進行調解係由調解委員負責辦理，至當事人依同條例第 17 條規定所推舉列席協同調解之人，非依法（該條例第 3 條第 1 項）聘任之調解委員，故當事人若推舉鄉長列席協同調解，不在上開規定限制之列。

行政函釋 11

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 0980055364 號

發文日期：民國 99 年 1 月 21 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 19 條(98.12.30)

要旨：關於稅捐稽徵機關依稅捐稽徵法之規定，函請區公所提供特定當事人調解案件之相關卷宗資料，應係屬鄉鎮市調解條例第 19 條所稱「法規另有規定」之情形，倘若，該區公所如欲提供時，仍應注意屬於個人隱私權之資料，應先予以遮蔽後再予提供

主旨：有關貴府函詢調解事件當事人以外第三人（政府機關），因其本身業務需要，可否要求調閱、影印特定當事人調解案件卷宗乙案，復如說明二、三，請查照參考。

說明：

一 復 貴府 98 年 12 月 23 日南市民行字第 09801401570 號函。

二 鄉鎮市調解條例第 19 條第 3 項規定：「調解委員、列席協同調解人及經辦調解事務之人，對於調解事件，除已公開之事項外，應保守秘密。」揆其立法意旨，係因調解事件常涉及他人隱私或其他在調解會中斡旋不宜公開之事項，為保全當事人之名譽或其他權益，乃明定調解委員、列席調解會議人員及經辦調解事務人員有保密義務，準此，除已公開之事項外，其保密之對象自應包括稅捐稽徵機關在內，惟法規另有規定者，則不在此限（本部 95 年 6 月 28 日法律決字第 0950022777 號書函意旨參照）。

三、本案依財政部臺灣省南區國稅局臺南市分局函文所示，該局依稅捐稽徵法

第 30 條第 1 項：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示有關文件，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕。」之規定，函請臺南市北區區公所提供特定當事人調解案件卷宗資料，上開稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之規定，應係屬本部前開函釋所稱「法規另有規定」之情形，惟臺南市北區區公所如有提供相關卷宗資料時，但仍應注意個人隱私權之保護，其與稅捐稽徵無關之個人隱私部分，宜先予遮蔽後，再予提供。

行政函釋 12

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 0999001404 號

發文日期：民國 99 年 1 月 14 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 4 條，第 9 條(98.12.30)

要旨：地方調解委員會之調解委員，未依規定出席開會達全年總次數三分之一以上，按鄉鎮市調解條例第 9 條之規定，尚無立即當然發生喪失調解委員身分之效果，則需經地方鄉、鎮、市公所解聘後，始喪失其調解委員之身分

主旨：有關南投縣名間鄉調解委員會調解委員賴○○先生，未依規定出席開會達全年總次數三分之一以上，是否已喪失調解委員資格疑義乙案，復如說明二、三，請查照參考。

說明：

一 復貴部 99 年 1 月 6 日內授中民字第 0990030086 號函。

二 按鄉鎮市調解條例第 9 條規定：「調解委員有第 4 條情形之一，或經通知而不出席調解全年達總次數三分之一以上者，應予解聘。(第 1 項)前項解聘，應送縣政府、地方法院或其分院、地方法院或其分院檢察署備查，並函知當地警察機關。(第 2 項)」是以，調解委員經通知而未出席調解達全年總次數三分之一以上者，尚無立即當然發生喪失調解委員身分之效果，需經鄉、鎮、市公所為解聘後，始喪失調解委員身分；至於備查程序，僅具告知意義，若未履行，尚不影響解聘之效力。

三、本件名間鄉公所未正式解聘賴○○先生前，因其仍具調解委員之身分，倘其有出席參與調解，自應依規定給與出席費；此外，倘其服務年資已滿 20 年，亦即 78 年 6 月 1 日至 98 年 12 月 29 日持續具有調解委員身分，仍得依規定報請獎勵。

行政函釋 13

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 0980055824 號

發文日期：民國 99 年 1 月 4 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 30 條(98.12.30)

要旨：關於調解不成立證明書僅係證明當事人曾聲請調解，無法充作向地方政府申辦低收入戶補助等社會救助之證明文件，因此，當事人是否符合相關社會救助之要件，仍應由主管機關本於權責依法審認之

主旨：有關調解不成立證明書之用途疑義乙案，復如說明二，請查照。

說明：

一 復貴公所 98 年 12 月 25 日後鎮民字第 0980019642 號函。

二 按鄉鎮市調解條例第 30 條第 1 項規定：「調解不成立者，當事人得聲請調解委員會給與調解不成立之證明書。」是以，調解不成立證明書僅係證明當事人曾聲請調解。故調解不成立證明書，尚無充作向縣政府申辦低收入戶補助等社會救助之證明文件可能性；當事人是否符合相關社會救助之要件，仍應由主管機關本於權責依法審認之。

行政函釋 14

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 0980030676 號

發文日期：民國 98 年 7 月 31 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 7 條(96.7.4)

要旨：關於兩造當事人已於調解筆錄或調解書簽名或蓋章者，應可視為當事人已同意進行獨任調解，調解委員會無庸另行取得當事人之同意書附卷

主旨：關於貴府所詢獨任調解須經兩造當事人同意，是否須另取得當事人之同意書附卷乙案，本部意見如說明二，請查照參考。

說明：

一 復貴府 98 年 7 月 22 日府行法字第 0980119771 號函。

二 按鄉鎮市調解條例第 7 條規定：「調解委員會調解時，應有調解委員三人以上出席。但經兩造當事人之同意，得由調解委員一人逕行調解。」所謂「經兩造同意」，係指經當事人明示或默示同意而言，且依調解委員會調解筆錄及調解書（調解文書第十三號至第十六號用紙）均已有同意接受調解之記載。是調解委員會已成立之案件，是否須另取得當事人之同意書附卷，似不必硬性規定（本部 75 年 9 月 16 日法律字第 11343 號函參照），倘兩造當事人已於調解筆錄或調解書簽名或蓋章者，應可視為當事人已同意由調解委員一人進行獨任調解，調解委員會無庸另行取得當事人之同意書附卷。

行政函釋 15

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 09200700708 號

發文日期：民國 93 年 1 月 8 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 16 條(91.4.24)

法務部鄉鎮市調解獎勵金核發要點 3(91.4.29)

要旨：轉陳臺灣士林地方法院檢察署與轄區調解委員會座談會提案十則乙案
主旨：貴署轉陳臺灣士林地方法院檢察署與轄區調解委員會座談會提案十則乙案，復如說明二，請查照轉知。

說明：

一 復貴署九十二年十月二十一日檢輔解字第○九二一八○○○六九號函。

二 本部意見如下：

(一) 關於第一則提案，本部業已另案函復貴署在案(諒達)。

(二) 關於第二則提案，建請本部資訊處研發「法院、地檢署及調解委員會」三方共用之辦理調解事件相關電腦軟體，因應無紙化作業及縮短行政作業處理流程乙節，業已錄供本部業務之參考。

(三) 關於第三則提案，建請本部修改「法務部鄉鎮市調解獎勵金核發要點」第三點規定，刪除但書有關調解成立經法院核定件數須達受理件數一定比率方發給獎勵金之限制，而僅以受理聲請調解件數為準乙節，業已錄供本部業務之參考。

(四) 關於第四則提案，依鄉鎮市調解條例第十六條第一項規定，調解程序『得』不公開，若於調解中當事人間有爭執，漫罵時是否構成「公然侮辱」罪？建請本部作行政解釋乙節，本部同意貴署查意見：依具體個案情節定之，如屬於「不公開」之程序，即不構成；惟如屬「公開」之程序則構成。

(五) 關於第五則提案，建請增訂「調解事件二造當事人均不可錄音」規定，以符合調解為自治解決紛爭之本意乙節，對於調解過程，當事人得否進行錄音、錄影或攝影疑義，參酌本部九十一年四月十九日法律決字第○九一○○一二一三八號書函意旨認以目前尚屬不宜。惟函送立法院審議中之「鄉鎮市調解條例」修正草案第二十條規定：「調解程序，不公開之。但當事人另有約定者，不在此限。」檢附前開書函影本供參。

(六) 關於第六則提案，建請增訂『調解事件之當事人住居在國外而委任住居國內之代理人處理調解事宜時，其「委任書」應經駐外單位之認證』之規定乙節，因鄉鎮市調解條例未規定，惟為確信代理之真實與否，目前實務上授權書原則上必須經公證人公證或認證，或由其他公務機關證明授權書為真正，授權人在國外者由駐外機構驗證，若未經上述機關證明者，授權書及附有該請求人六個月內之印鑑明書者，與前述證明有同一效力(公證法第七十六條及相關規定參照)，故本件似可依前述意旨要求認證，不須另於鄉鎮市調解條例增訂。

(七) 關於第七則提案，建請本部資訊處研發「調解筆錄轉換成調解書之軟體」，縮短調解事件完畢後，調解秘書作業時間及當事人當場簽名之等候時間乙節，業已錄供本部業務之參考。

(八) 關於第八則提案，建請於鄉鎮市調解條例增訂「告訴乃論之罪，和解條件為賠償額分期付款者，仍為調解成立但若一方未完全履行時可就該事件得再行起訴、告訴或自訴」之規定乙節，業已錄供本部修法之參考。

(九) 關於第九則提案，建請增訂『鄉鎮市區調解委員會調解程序中雙方當事

人所作之「讓步」或「陳述」，比照民事訴訟法第四百二十二條規定，於調解不成立後之本案訴訟不得採為裁判之基礎』規定乙節，業已錄供本部修法之參考。

(一〇) 關於第十則提案，建請本部彙整各類型調解案件並燒錄成光碟，供全國各調解委員作為調解案件之參考，以提高調解成立之比例，達到疏減訟源之目的乙節，業已錄供本部業務之參考。

行政函釋 16

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 0920700695 號

發文日期：民國 92 年 12 月 19 日

資料來源：法務部公報 第 319 期 5-7 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 1 條(91.4.24)

要旨：修正鄉鎮市調解委員會調解筆錄、調解書格式

主旨：檢送臺灣高等法院檢察署研修之鄉鎮市調解委員會調解筆錄（詳第九號用紙）、調解書格式（詳第十號用紙）（如附件）各乙份供參。另原現有調解筆錄、調解書之 A 3 格式仍可繼續使用至可更換成 A 4 橫書格式為止。請查照轉知所屬辦理。

說明：依臺灣高等法院檢察署九十二年十二月五日檢輔解字第〇九二一八〇〇〇八一號函辦理。

行政函釋 17

發文單位：法務部

發文字號：法律決字第 0920050119 號

發文日期：民國 92 年 12 月 15 日

資料來源：法務部公報 第 319 期 3-4 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 1 條(91.4.24)

要旨：修正鄉鎮市調解委員會調解通知書

主旨：檢送臺灣高等法院檢察署研擬修正之鄉鎮市調解委員會調解通知書乙份（如附件），請查照參考。

說明：

- 一 復 貴部九十二年十月二十日內授中民字第〇九二〇〇〇八三七七號函。
- 二 案經轉請臺灣高等法院檢察署研議，經該署於九十二年十一月二十日以檢輔解字第〇九二一八〇〇〇七九號函復略以：「查前臺灣高等法院檢察處（本署前身）原擬訂之調解通知書例稿言簡意賅，故行之有年，而南投縣竹山鎮調解委員會擬將原例稿表格化通知書，亦不失簡潔而明朗，惟該會所擬格式仍有部分待修正，爰併為之修正（如附件）。」

行政函釋 18

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0920114494 號

發文日期：民國 92 年 8 月 22 日

資料來源： 法務部

相關法條： 鄉鎮市調解條例 第 3 條(91.4.24)

要 旨： 關於請在「鄉鎮市調解條例」中明定原住民擔任調解委員之名額，以利原住民糾紛案件之調解，保障原住民之權益乙案

主 旨：關於 貴府建請在「鄉鎮市調解條例」中明定原住民擔任調解委員之名額，以利原住民糾紛案件之調解，保障原住民之權益乙案，復如說明二。請查照參考。

說 明：

- 一 復 貴府九十二年七月二十五日府法執字第○九二○一一四四九四號函。
- 二 按行政院九十一年十二月十三日函送立法院審議中之「鄉鎮市調解條例」（以下簡稱本條例）修正草案第三條第一項規定，調解委員會委員（以下簡稱調解委員），由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士後，將其姓名、學歷、經歷及家庭狀況等資料，分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院或其分院檢察署審查，符合資格者，於報縣政府備查後聘任之，任期四年。連任續聘時亦同。換言之，有關調解委員會委員資格遴選之範圍，原則上以具有法律知識背景為主，但為因應處理多元社會所發生之紛爭事件，尚須具有其他專業人士擔任此工作，使調解結果更具有專業性，以符合公平合理。本件貴市市議員建請明定原住民調解委員之名額及限制擔任調解委員之年齡乙節，俟上開修正草案完成修法程序後，各鄉、鎮、市長於遴選調解委員會委員資格時，自得將上開建議列為遴選時之考量。

行政函釋 19

發文單位： 法務部

發文字號： 法律決字第 0920024074 號

發文日期： 民國 92 年 6 月 23 日

資料來源： 法務部公報 第 307 期 41 頁

相關法條： 鄉鎮市調解條例 第 1 條(91.4.24)

要 旨： 建請修正關於鄉鎮市調解委員會委員無法產生時，可由縣政府就曾任者或地方公正人士逕為派任，以促進地方和諧乙案

主 旨：貴府建請修正鄉鎮市調解條例於鄉鎮市調解委員會委員無法產生時，可由縣政府就曾任者或地方公正人士逕為派任，以促進地方和諧乙案，復如說明二。請 查照。

說 明：

- 一 復 貴府九十二年五月二十九日北府民自字第○九二○三六七三六○號函。

- 二 按行政院九十一年十二月十三日送請立法院審議之鄉鎮市調解條例修正草案第三條第一項規定：「調解委員會委員（以下簡稱調解委員），由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士後，將其姓名、學歷及經歷等資料，分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院或其分

院檢察署審查，符合資格者，於送縣政府備查後聘任之，任期四年。連任續聘時亦同。」準此 貴府建議意旨，俟該修正草案通過後即可解決。

行政函釋 20

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0920018942 號

發文日期：民國 92 年 6 月 13 日

資料來源：法務部

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 31 條(91.4.24)

要旨：九十一年調解業務考核紀錄建議報告乙案說明

主旨：貴府陳報九十一年調解業務考核紀錄建議報告乙案，復如說明二，請查照。

說明：

一 復貴府九十二年四月二十八日府法一字第○九二○○四三五五○號函。

二 本部意見如下：

(一) 關於第一則提案，建請本部能酌予補助鄉鎮市公所調解委員會調解業務設備費用乙節，按有關調解委員會之經費，應由鄉（鎮、市）公所就實際需要，編入鄉（鎮、市）自治預算，為鄉鎮市調解條例第三十一條第一項所明定。準此，就調解委員會有關調解設備所需經費，屬調解行政事項，請貴府本於職權自行酌處。

(二) 關於第二則提案，建請本部能舉辦或協調各地檢署辦理法律知識講習，尤其是強制汽車責任保險法之解說，以因應龐大之車禍案件乙節。按各縣市政府每年辦理調解講習為調解行政督導之一環，以增進調解委員法律知識，故有關調解講習部分，本部已函請臺灣高等法院檢察署轉知所屬各地方法院檢察署依現行法律宣導作法增加講解強制汽車責任保險法之宣導項目。

(三) 關於第三則提案，建請本部能協調相關部會同意修畢二十法律學分者仍得領取法制加給乙節，本部已函請行政院人事行政局參酌。另建請本部轉請司法院邀集各鄉鎮市公所調解委員及秘書參與討論擬予修正鄉鎮市調解條例，以免修正後之新法窒礙難行乙節，按本部為鄉鎮市調解條例主管機關，經查該條例於修正時，本部業於九十一年五月九日邀請部分縣市政府代表參與討論在案，現在立法院審議中，故有關本提案之建議，錄供將來修法之參考。

(四) 關於第四則提案，建請本部能編制常見之調解書範例供各調解委員會參考乙節，業已錄供參考。

(五) 關於第五則、第六則提案，建請本部對於績優調解委員及秘書能酌予安排適當之聯誼參訪活動，並函文各公所依相關法令予以敘獎及建請本部能製作相關調解宣導海報、標語供各鎮市公所張貼宣導乙節，係調解行政事項，屬內政部職掌，本部已函請該部參酌。

(六) 關於第七則提案，建請本部能協調內政部警政署轉知各警察機關轉介車禍案件時，能確實附上轉介單、現場事故圖、雙方同意書，以提高調解績效乙

節，本部已函該署參酌。

行政函釋 21

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0920011998 號

發文日期：民國 92 年 4 月 16 日

資料來源：法務部公報 第 303 期 6-7 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 22 條，第 23 條(91.4.24)

要旨：有關調解成立時製作之調解書宜否應當事人請求，俟第一期款或全數款項交付後始函送法院核定乙案

主旨：關於花蓮縣政府請釋有關調解成立時製作之調解書宜否應當事人請求，俟第一期款或全數款項交付後始函送法院核定乙案，本部意見如說明二、三。請查照參考。

說明：

一 復 貴部九十二年三月十三日內授中民字第○九二○○○二七五三號函。

二 按鄉鎮市調解條例第二十二條第二項及第二十三條第一項分別規定，調解成立時，調解委員會應作成調解書，應於調解成立之日起三日內，報知鄉、鎮、市公所，並由鄉、鎮、市公所應於調解成立之日起七日內，將調解書送請管轄法院審核。準此，調解成立時，鄉、鎮、市公所應於調解成立之日起七日內，將調解書送請管轄法院審核，調解委員會，尚難於調解成立後，再依當事人請求俟履行全部或一部之約定給付義務後始函送法院核定。

三 另鑑於實務上，刑事事件被害人因與侵權行人人成立調解時，如侵權行為人嗣後不履行民事賠償給付義務時，即使有法院核定之調解書具有執行名義，尚須聲請法院強制執行始能得到約定之賠償金額，且因被害人之刑事告訴權因調解成立，經法院核定而消滅，被害人對於調解機制，產生疑慮，是以，如當事人約定收訖第一期或全數款項如期履行給付義務為內容，始願達成調解成立，基於私法自治契約似無不可。此際應於收訖第一期或全數款項時，為調解成立之時。與首揭情形尚屬有別。

行政函釋 22

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 0920013269 號

發文日期：民國 92 年 4 月 7 日

資料來源：法務部公報 第 302 期 36-37 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 3 條(91.4.24)

要旨：有關鄉鎮市調解委員會進行涉有家庭暴力事件之和解或調解時，應否規定限制條件疑義

主旨：有關鄉鎮市調解委員會進行涉有家庭暴力事件之和解或調解時，應否規定限制條件乙案，本部意見如說明二、三。請查照參考。

說明：

- 一 復 貴部九十二年三月二十六日台內防字第○九二○○六三六八○號函。
- 二 查本部陳報行政院核轉立法院審議之「鄉鎮市調解條例」修正草案第三條第一項規定：「調解委員會委員，由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士後，將其姓名、學歷及經歷等資料，分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院或其分院檢察署審查，符合資格者，於送縣政府備查後聘任之，任期四年。連任續聘時亦同。」已考量遴選調解委員資格，除具有法律知識背景者外，增訂具有其他專業知識之人士擔任此工作，以因應多元社會所發生之紛爭事件，使調解結果更具有專業性，以期公平合理。另鑒於家庭暴力及性侵害案件驟增，調解委員中由女性委員擔任，於調解過程中，將有極大助益，爰於同條第四項增訂調解委員中婦女名額不得少於四分之一，以確保調解事件中涉及家庭暴力或性侵害案例中被害人之權益。
- 三 本件依來函所述，貴部建議於鄉鎮市調解委員會委員進行涉有家庭暴力事件之調解時，應否於鄉鎮市調解條例或家庭暴力防治法予以規定限制條件乙案，依上開說明，本部擬具之「鄉鎮市調解條例」修正草案第三條規定，業已有遴選具有處理家庭暴力防治經驗專業知識調解委員資格之依據，於完成立法程序後，如能加強家庭暴力防治職前訓練，必可確保調解事件中涉及家庭暴力被害人之權益，似無須再於「家庭暴力防治法」中加以規定其條件。

行政函釋 23

發文單位：法務部

發文字號：法律字第 091004259 號

發文日期：民國 91 年 10 月 30 日

資料來源：法務部公報 第 292 期 43-44 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 3 條(91.4.24)

要旨：現任台電技術員得否遴薦為鄉鎮市調解委員會委員，應參照鄉鎮市調解條例第 3 條及公務員服務法第 14、24 條等規定判斷之

主旨：貴府函詢有關現任台電技術員可否遴薦為鄉鎮市調解委員會委員疑義乙案，復如說明二、三。請查照參考。

說明：

- 一 復 貴府九十一年十月十八日屏府民調字第○九一○一六七八○八號函。
- 二 按鄉鎮市調解條例（以下簡稱本條例）第三條第一項規定：「調解委員會委員，由鄉、鎮、市長就鄉、鎮、市內具有法律知識、信望素孚之公正人士推薦，並檢送其姓名、學歷、經歷及家庭狀況等資料，送請鄉、鎮、市民代表會同意後聘任，任期四年；其因故解聘者，除另有規定外，亦應送請原同意機關同意後為之。」準此，調解委員會聘任資格，原則上除不得有本條例第三條之一各款所列情形外，凡為鄉、鎮、市內「具有法律知識、信望素孚」之公正人士即可，並無其他限制，合先敘明。
- 三 惟按公務員服務法第十四條規定：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。」第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公

營事業機關服務人員，均適用之。」本部八十八年五月二十四日法八八律字第○一八一四五號函稱：「……凡受有俸給之文武職公務員及其他『公營事業機關服務人員』，均以不兼任為宜，所稱『公營事業機關服務人員』，依銓敘部八十年二月二日八十台華一字第○五一八二六○號函所示，係指『凡依法令在公營事業機關服務之人員』，故於適用上，並不因該等人員於該機關之職等、職稱之不同而有所區別。……」係就公務員服務法之規定，並委婉重申該法主管機關銓敘部之函釋。本件吳員得否兼任鄉鎮市調解委員會調解委員，宜請貴府參酌上開規定，本於權責審認之。

行政函釋 24

發文單位：法務部

發文字號：(90)法字第 044763 號

發文日期：民國 90 年 12 月 7 日

資料來源：法務部公報 第 270 期 28-29 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 9 條，第 27 條(85.1.17)

要旨：調解委員會受理之調解案件，經調解結果不成立而予以結案後，其當事人就同一事件重複聲請調解時，調解委員會可否不予受理疑義

主旨：關於 貴部函轉彰化縣和美鎮公所為調解委員會受理之調解案件，經調解結果不成立而予以結案後，其當事人就同一事件重複聲請調解時，調解委員會可否不予受理疑義乙案，復如說明二。請 查照參考。

說明：

一 復 貴部九十年十一月二十一日台(九〇)內中民字第九〇〇八六五五號函。

二 按經調解結果不成立之案件，除有鄉鎮市調解條例第二十七條第一項規定：「調解不成立者，當事人得聲請調解委員會給與調解不成立之證明書。」及同條例第九條第三項規定：「民、刑事件已在第一審法院辯論終結者，不得聲請調解。」等規定情事外，並未設有其他限制，故如當事人就同一事件重複聲請調解時，在第一審法院辯論終結前，為充分發揮調解制度功能，調解委員會似不宜拒絕受理，俾符疏減訟源之立法原意。

三 承辦人及電話：陳薦任科員〇〇、(〇二)二三一四六八七一轉二二四九。

行政函釋 25

發文單位：法務部

發文字號：(89)法律字第 013562 號

發文日期：民國 89 年 5 月 3 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 31 條(85.1.17)

要旨：關於台中市政府訂定之「台中市推展調解成立案件補助款運用要點」乙案

主旨：關於台中市政府訂定之「台中市推展調解成立案件補助款運用要點」

乙案，本部意見如說明二、三。請 查照參考。

說 明：

一 復 貴部八十九年四月六日台（八九）內中民字第八九〇三二一八號函。
二 查前開要點規定內容，其中有關「調解成立案件補助款」，依鄉鎮市調解條例第三十一條第二項規定：「為加強調解業務之推展，中央、省（市）及縣（市）主管機關得按各鄉、鎮、市調解委員會之實際需要，予以補助。」如係僅指台中市政府自行編列預算補助之情形，則該府自得本於職權訂定上開要點，惟仍應注意所定要點之內容是否符合鄉鎮市調解條例所規定「為加強調解業務之推展」之意旨。

三 上開補助款如係兼指本部每年度固定編列預算補助之情形，因本部所補助鄉鎮市區調解委員會之調解成立事件補助款，係供加強推展調解業務之用，該款應使用於辦理調解業務相關事項，不得挪為他用，亦迭經本部函釋有案（本部八十八年十二月二十一日法 88 律字第〇四七四一六號、八十八年六月十五日法 88 律字第〇一九四四八號、八十八年三月二十四日法 88 律字第〇〇〇一三二號、八十七年十一月廿五日法 87 律字第〇四二六六〇號等函參照）。是以上開要點第三點所列運用項目六、「紀念品」，似與上開函釋意旨不符，宜建請刪除。又運用項目一、「出國考察」部分，除須考察項目為調解業務相關之事項，並應依本部八十七年十月八日法 87 律決字第〇三一八〇九函復前台灣省政府民政廳之函釋意旨及參酌行政院八十八年十月廿七日台八十八外字第三九五四八號函頒修正之「公教人員申請出國案件審核要點」等規定辦理。另參酌本部八十八年三月二十四日法 88 律字第〇〇〇一三二號函說明二之（一）後段「各調解委員會應將補助款運用情形，填載於補助款運用情形報告表，連同原始憑證函報各縣市政府備查」，上開要點五規定內容宜修正為：「區公所於年度結束後二個月內，應將調解補助款運用情形依附表二格式造冊，並檢附原始憑證函報本府備查。」。

行政函釋 26

發文單位： 法務部

發文字號： （89）法律字第 014334 號

發文日期： 民國 89 年 5 月 1 日

資料來源： 法務部公文影本

相關法條： 鄉鎮市調解條例 第 9 條，第 11 條，第 12 條(85.1.17)

要 旨： 有關鄉鎮市調解條例第十一條第三款規定之受理程序及調解委員是否可自行代表調解事件進行獨任調解疑義

主 旨： 關於彰化縣政府請釋有關鄉鎮市調解條例第十一條第三款規定所稱「並經接受聲請之鄉、鎮、市調解委員會同意者」之受理程序及調解委員是否可自行代表調解委員會受理轄區或非轄區鄉鎮市之調解事件進行獨任調解疑義

乙案，本部意見如說明二。請 查照參考。

說 明：

一 復 貴部八十九年四月十一日台（八九）內中民字第八九〇三三八五號函。

二 鄉鎮市調解條例（以下簡稱「本條例」）第九條第一項規定：「聲請調解，由當事人向鄉鎮市調解委員會以書面或言詞為之，言詞聲請者，應製作筆錄。書面聲請者，應按他造人數提出繕本。」本條例第十二條第一項規定：「調解委員會接受聲請後，應即決定調解期日，通知當事人或其代理人到場，並將聲請書狀或言詞聲請筆錄之繕本一併送達於他造。」依該等規定之意旨，調解事件，應由鄉鎮市調解委員會受理。另本條例第十一條第三款規定，係指縱不合該條第一款或第二款調解事件管轄之規定，祇要經雙方當事人同意，而依本條例第九條第一項規定，向任一鄉鎮市調解委員會聲請調解，並經受理聲請之鄉、鎮、市調解委員會同意，則得由該鄉鎮市調解委員會調解。

行政函釋 27

發文單位： 法務部

發文字號： （88）法律字第 047153 號

發文日期： 民國 88 年 12 月 20 日

資料來源： 法務部公文影本

相關法條： 鄉鎮市調解條例 第 2 條，第 3 條，第 6 條，第 14 條(85.1.17)

要 旨： 關於擬訂「台中縣沙鹿鎮加強調解業務措施實施辦法」，是否牴觸相關法令規定疑義

主 旨： 關於台中縣沙鹿鎮為自行編列預算設置榮譽調解委員以協同調解，而擬訂「台中縣沙鹿鎮加強調解業務措施實施辦法」，是否牴觸相關法令規定，本部意見如說明二。請 查照參考。

說 明：

一 復 貴部八十八年十一月二十五日內中民字第八八〇四二八三號函。

二 依鄉鎮市調解條例第二條第一項：「調解委員會由委員七人至十五人組織之，並互選一人為主席。」，第三條第一項：「調解委員會委員，由鄉、鎮、市長就鄉、鎮、市內具有法律知識、信望素孚之公正人士推薦，……，送請鄉、鎮、市民代表會同意後聘任，……。」第六條：「調解委員會調解時，應有調解委員三人以上出席。但經兩造當事人之同意，得由調解委員一人逕行調解。」及第十四條：「當事人兩造各得推舉一人至三人列席協同調解。」等規定，鄉鎮市調解委員會進行調解係由調解委員會負責辦理。本件當事人所推舉列席協同調解之人，非依法（上開條例第三條第一項）聘任之調解委員，自不得辦理調解事項。至鄉鎮市調解條例因無有關得設「榮譽調解委員」之規定，台中縣沙鹿鎮公所是否自行編列預算設置榮譽調解委員以協同及輔助調解，係屬調解行政事項，宜由 貴部參酌地方制度法、前開條例及相關規定之立法意旨本於職權審酌之。

行政函釋 28

發文單位： 法務部

發文字號：(88)法律決字第 045957 號

發文日期：民國 88 年 12 月 8 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 10 條，第 17 條(85.1.17)

要旨：關於調解委員會通知調解當事人不到場者，可否依地方制度法第二十六條規定，由縣自行訂定規章罰則釋疑

主旨：關於高雄縣調解委員會主席聯誼會建議：調解委員會通知調解當事人不到場者，應規定可處予罰款，建請修訂鄉鎮市調解條例或相關要點，另可否依地方制度法第二十六條規定，由縣自行訂定規章罰則等乙案，本部意見如說明二。請查照。

說明：

一 復 貴部八十八年十一月十五日台(八八)內中民字第八八九〇三八六號函。

二 按鄉鎮市調解，乃是由鄉鎮市區公所設置之鄉鎮市區調解委員會就當事人間之爭議予以調解，使雙方相互讓步，以達合意之制度。故鄉鎮市調解條例第十條規定：「民事事件應得當事人同意，刑事事件應得被害人同意，始得進行調解。」及第十七條規定：「當事人無正當理由，於調解期日不到場者，視為調解不成立。但調解委員會認為有成立調解之望者，得另定調解期日。」，是以調解委員會決定調解期日，合法通知當事人或代理人到場，當事人無正當理由不到場者，除認為有成立調解之望者，得另定調解期日外，僅能依調解不成立情形辦理，並無強制當事人到場調解之拘束力，自不宜規定課以罰款或訂定罰則。

行政函釋 29

發文單位：法務部

發文字號：(88)法律字第 042179 號

發文日期：民國 88 年 11 月 23 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 1 條(85.1.17)

要旨：有關聲請人以債務糾紛事由聲請調解以取得執行名義，向稅捐機關辦理免繳稅金，是否為調解案件受理範圍疑義

主旨：關於雲林縣政府請釋有關聲請人將其土地出售予他人，買受人價金未付清前，出售人即將土地移轉登記為買受人所有，惟該買受人嗣以申請人名義設立他項權利，遂依土地機關載錄之他項標示核課稅捐，聲請人以債務糾紛事由聲請調解以取得執行名義，向稅捐機關辦理免繳稅金，是否為調解案件受理範圍疑義乙案，本部意見如說明二，請查照參考。

說明：

一 復 貴部八十八年十月十五日台八八內中民字第八八九〇三〇七號函。

二 按鄉鎮市調解委員會辦理調解事項，依鄉鎮市調解條例第一條之規定，限於民事事件及告訴乃論之刑事事件，本案依來函附件所述，其聲請調解之內容

及事實似均不明，有待釐清。其欲聲請調解之事項如係因買賣契約價金支付所生之糾紛，核其情形似屬民事事件，調解委員會自得依法調解；惟如係聲請人對稅捐機關之課稅處分不服，欲經調解取得執行名義後，向稅捐機關申辦免繳稅金，則宜循行政救濟途徑或其他法定程序（如稅捐稽徵法第二十八條）為之，非屬民事事件及告訴乃論之刑事事件，調解委員會自不得受理調解。

行政函釋 30

發文單位：法務部

發文字號：(88)法律字第 041772 號

發文日期：民國 88 年 11 月 16 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：行政程序法 第 73 條(88.2.3)

鄉鎮市調解條例 第 23 條(85.1.17)

要旨：關於無法確知當事人是否收到調解通知單，能否發給調解不成立證明疑義

主旨：關於臺北縣政府請釋調解通知單之送達，係由當事人所居住社區大樓警衛室人員代收，無法確知當事人是否收到該通知單，能否發給調解不成立證明疑義，本部意見如說明二。請查照參考。

說明：

一 復 貴部八十八年十月十三日台八八內中民字第八八〇三五七五號函。

二 按關於調解文書之送達，準用民事訴訟法關於送達之規定，鄉鎮市調解條例第二十三條第四項定有明文。而依民事訴訟法第一百三十七條第一項規定：「送達於住居所、事務所及營業所不獲會晤應受送達人者，得將文書付與有辨別事理能力之同居人或受僱人。」另參酌將於九十年一月一日施行之行政程序法第七十三條第一項規定：「於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受僱人或應送達處所之接收郵件人員。」若文書已付與上開規定之同居人或受僱人，其效力自應認與交付本人同，至其已否轉交，何時轉交，均非所問。是以本案關於調解通知單之送達，係由當事人居住之社區大樓警衛室人員代收乙節，如該社區大樓警衛室人員受僱之工作，除為維護社區大樓安全及管理等事務外，並為各住戶簽收有關函件者，似足認其為當事人之受僱人，故由其簽收通知單，參酌上開規定，自生送達之效力。

行政函釋 31

發文單位：法務部

發文字號：(88)法律字第 030122 號

發文日期：民國 88 年 9 月 8 日

資料來源：法務部公報 第 234 期 59-60 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 2 條，第 3 條，第 3-1 條(85.1.17)

要旨：關於現行法令對調解委員會委員名額及聘任委員資格疑義

主旨：關於宜蘭縣政府請釋有關現行法令對調解委員會委員名額及聘任委員

資格疑義乙案，本部意見如說明二，請查照。

說明：

一 復 貴部八十八年七月廿二日台八八內中民字第八八〇二三五〇號書函。

二 本部意見如下：

(一) 查各鄉鎮市區調解委員會委員名額，依鄉鎮市調解條例（以下簡稱「本條例」）第二條規定：「調解委員會由委員七人至十五人組織之……（第一項）。鄉、鎮、市行政區域遼闊、人口眾多或事務較繁者，其調解委員名額得由省府酌增之。但最多不得超過二十五人（第二項）。」，而調解委員之聘任資格，除不得有本條例第三條之一各款所定消極資格之一外，並應符合本條例第三條第一項前段規定之資格，即須為鄉、鎮、市內「具有法律知識、信譽素孚」之公正人士，合先敘明。

(二) 次查「臺灣省各縣市政府暨鄉鎮縣轄市區公所調解行政實施要點」係臺灣省政府前民政廳本於民政業務主管機關之職權所訂頒，該要點第二點規定係就各鄉鎮市區調解委員會委員聘任人數及資格，所訂定之具體明確標準，是否符合「鄉鎮市調解條例」之規定及當前環境需要，似宜再酌。且依「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」及「地方制度法」等相關規定，臺灣省政府之業務，已有調整，是以前開要點亦有配合調整之必要，或由貴部就調解行政之督導管理另訂辦法，參酌「鄉鎮市調解業務督導辦法」第二條：「鄉鎮市調解之行政事務監督之主管機關，在中央為內政部，……。」之規定，是以本案宜請貴部本於調解行政事務監督之主管機關，依職權斟酌之。

行政函釋 32

發文單位：法務部

發文字號：(88)法律字第 026236 號

發文日期：民國 88 年 7 月 22 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 1 條(85.1.17)

要旨：關於聲請人為向稅捐機關辦理退稅，聲請調解以取得執行名義，是否逾越調解案件受理範圍疑義

主旨：關於臺南市政府請釋：聲請人為向稅捐機關辦理退稅，聲請調解以取得執行名義，是否逾越調解案件受理範圍疑義乙案，本部意見如說明二。復請查照。

說明：

一 復 貴府前民政廳八十八年六月三十日八八民四字第八八〇一九五五九號函。

二 本部意見如下：按鄉鎮市調解委員會辦理調解事項，依鄉鎮市調解條例第一條之規定，限於民事事件及告訴乃論之刑事事件。本案依來函附件所述，其聲請調解之內容及事實似均不明，有待釐清。其欲聲請調解之事項如係因代書之過失，致其遭雙重課稅之損失，而欲向其受任人（即代書）請求賠償，核其情

形似屬民事事件，調解委員會自得依法調解；惟如係聲請人對稅捐機關之雙重課稅處分不服，欲經調解取得執行名義後，向稅捐機關申辦退稅，則宜循行政救濟途徑或其他法定程序（如稅捐稽徵法第二十八條）為之，非屬民事事件及告訴乃論之刑事事件，調解委員會自不得受理調解。

行政函釋 33

發文單位：法務部

發文字號：(88)法律字第 022576 號

發文日期：民國 88 年 7 月 5 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：仲裁法 第 54 條(87.6.24)

鄉鎮市調解條例 第 1 條(85.1.17)

律師法 第 48 條，第 50 條(87.6.24)

仲裁機構組織與調解程序及費用規則 第 2 條(88.3.3)

要旨：關於「中華民國海峽兩岸文教經貿交流協會」章程草案等乙案

主旨：關於「中華民國海峽兩岸文教經貿交流協會」章程草案等乙案，本部意見如說明二，請查照參考。

說明：

一 復 貴部八十八年六月五日台(八八)內社字第八八二〇六八四號函。

二 本部意見如下：

(一) 關於章程草案第五條規定該協會任務之第三款所列：「接受兩岸人民委託辦理訴訟、仲裁、調解事項。」部分：查「未取得律師資格，意圖營利，而辦理訴訟事件者，……」及「未取得律師資格者，意圖營利，設立事務所而僱用律師執行職務者，……」律師法定有處罰明文（參照律師法第四十八條及五十條規定），故上開章程草案規定辦理訴訟部分，似有抵觸律師法規定之虞。至於上開「接受兩岸人民委託辦理……仲裁、調解事項」部分，係何所指，似乎不明，如係由該協會自行辦理仲裁人登記、受理仲裁事件或調解事項等，則應依仲裁法第五十四條授權訂定之「仲裁機構組織與調解程序及費用規則」第二條等有關規定辦理，亦即該協會應另行設立或與其他各業團體聯合設立獨立之仲裁機構，且仲裁機構不得辦理與仲裁無關之業務，至於調解，另依鄉鎮市調解條例第一條規定，於各鄉鎮市公所均設置調解委員會辦理民事事件等事項之調解，其他於勞資、環保糾紛等之調處，依其相關法令之規定，亦均設有相關單位辦理。故該協會所列本款之任務，是否適宜，宜請 貴部詳加斟酌之。

(二) 關於擬列本部為該協會之主要目的事業主管機關部分，查前開協會所列之宗旨及任務事項，涉及多數部、會，且依前項所述之任務，是否適宜，尚須斟酌，是以不宜列本部為該協會之主要目的事業主管機關。

行政函釋 34

發文單位：法務部

發文字號：（88）法律字第 018145 號

發文日期：民國 88 年 5 月 24 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 3 條，第 3-1 條(85.1.17)

要旨：關於公務人員不得兼任調解委員一職，是否包括一般行政機關及公營事業機關編制內之技工、工友在內疑義

主旨：關於宜蘭縣政府為公務人員不得兼任調解委員一職，是否包括一般行政機關及公營事業機關編制內之技工、工友在內疑義，轉請釋示乙案，本部意見如說明二。請查照。

說明：

一 依臺灣省政府民政廳八十八年五月五日八八民四字第八八〇一四三三五號函辦理。

二 本部意見如下：

（一）按本部前七十二年九月廿六日法 72 律字第一一九七四號及七十五年十一月十三日法 75 律字第一三八六四號等函，係對於公務（人）員得否兼任鄉鎮市（區）調解委員所為之釋示，上開函釋略以：「依公務員服務法第十四條、第二十四條之規定，凡受有俸給之文武職公務員及其他『公營事業機關服務人員』，均以不兼任為宜。」，所稱「公營事業機關服務人員」，依銓敘部八十年二月二日八十年台華一字第〇五一八二六〇號函所示，係指「凡依法令在公營事業機關服務之人員」，故於適用上，並不因該等人員於該機關之職等、職稱之不同而有所區別。

（二）另關於一般行政機關技工、工友，經行政院人事行政局七十八年二月二十七日七十八局壹字第〇六九七七號函釋略以：「關於各機關之司機及工友部分，參照司法院院解字第二九〇三號解釋：意旨，亦非該法條（按指係公務員服務法第二十四條）之適用範圍。」在案。至於該等人員得否兼職乙節，並經行政院八十七年一月七日台八十七院人政企字第一八〇〇四一號函釋略以：「依『事務管理規則』第三百四十一條規定：『工友應專任』。茲對於有關工友可否兼任不影響本職工作且不支領酬勞之職務，授權由各機關學校本於工友僱用管理之權責，自行依據相關法令妥適核處。……。」在案。

（三）又鄉鎮市調解委員會調解委員之資格，除不得有鄉鎮市調解條例第三條之一等及相關法規所定消極資格或限制之情形外，其積極資格尚須符合該條例第三條所定具有「法律知識、信望素孚」之公正人士，始足當之。故一般行政機關技工、工友是否兼任鄉鎮市調解委員會調解委員，宜由各主管機關參酌前揭行政院等函釋意旨及上開相關規定，本於權責審酌之。

三 檢附銓敘部八十二年十二月三日八二台華法一字第〇九〇四九五八號函及附件（內含前揭行政院人事行政局、銓敘部等函）及前揭行政院函等影本各乙件。

行政函釋 35

發文單位： 法務部

發文字號： (87)法律字第 045774 號

發文日期： 民國 87 年 12 月 28 日

資料來源： 法務部公文影本

相關法條： 鄉鎮市調解條例 第 3-1 條(85.1.17)

要 旨：關於調解委員會候聘委員因行賄罪經判決確定，及受矯正處分，是否有鄉鎮市調解條例第三條之一規定之適用疑義

主 旨：關於桃園縣政府請釋該縣平鎮市調解委員會候聘委員謝君六十五年間因行賄罪經判決確定，及六十四年間受矯正處分，是否有鄉鎮市調解條例第三條之一規定之適用疑義乙案，本部意見如說明二，請 查照。

說 明：

一 復 貴廳八十七年十一月廿三日八七民四字第八七〇三八三一號函。

二 查民國六十四年間依據民國四十四年公布之「臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法」所受之矯正處分，與嗣後公布施行之「動員戡亂時期檢肅流氓條例」及現行「檢肅流氓條例」所定之「感訓處分」，於法律位階性質、檢肅對象、程序及處分上雖有不同，非屬於鄉鎮市調解條例第三條之一第三款所定之「感訓處分」，惟該矯正處分既屬保安處分之一種，似仍有同條例第三條之一第三款：「曾受保安處分……之裁判確定者，不得為調解委員會委員。」之適用。至於行賄罪部分，宜請參酌本部八十七年十一月三十日法 87 律字第〇四三八四七號函辦理。

行政函釋 36

發文單位： 法務部

發文字號： (87)法律字第 043847 號

發文日期： 民國 87 年 11 月 30 日

資料來源： 法務部公文影本

相關法條： 中華民國刑法 第 122 條(86.11.26)

鄉鎮市調解條例 第 3-1 條(85.1.17)

要 旨：關於台南市政府安平區調解委員會調解委員觸犯行賄罪經判刑確定，是否有鄉鎮市調解條例第三條之一規定之適用疑義

主 旨：關於台南市政府請釋該市安平區調解委員會調解委員觸犯行賄罪經判刑確定，是否有鄉鎮市調解條例第三條之一規定之適用疑義乙案，本部意見如說明二。請 查照參考。

說 明：

一 復 貴廳八十七年十一月九日八七民四字第八七〇三七四三〇號函。

二 查司法院大法官會議釋字第九十六號解釋主文謂：「刑法第一百二十二條第三項之行賄行為性質上不屬於瀆職罪其幫助或教唆者亦同」，蓋刑法瀆職罪以具有特定身分之人為犯罪主體，刑法第一百二十二條第三項所規定之行賄行為，其犯罪主體既不須具有特定身分，而其犯罪構成要件處罰及刑之減免均與公務

員受賄行為不同，乃係獨立犯罪，應不屬於瀆職罪（該號解釋理由書參照）。故鄉鎮市調解條例第三條之一第二款規定，曾犯貪污罪經判刑確定者，不得為調解委員會委員，於犯刑法第一百二十二條第三項之行賄罪，並不在適用之範圍。

行政函釋 37

發文單位：法務部

發文字號：（87）法律字第 024919 號

發文日期：民國 87 年 7 月 23 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 6 條(85.1.17)

要旨：關於建議將各區具有原住民身分之調解委員集中於一區執行調解業務，以提供原住民糾紛之調解，是否符合鄉鎮市調解條例規定疑義

主旨：關於貴市市議員建議將各區具有原住民身分之調解委員集中於一區執行調解業務，以提供原住民糾紛之調解，是否符合鄉鎮市調解條例規定乙案，復如說明二。請查照。

說明：

一 復 貴局八十七年六月二日北市民三字第八七二一五八五七〇〇號函暨同年月三十日北市民三字第八七二一八五四九〇〇號函。

二 查鄉鎮市調解條例第六條規定：「調解委員會調解時，應有調解委員三人以上出席。但經兩造當事人之同意，得由調解委員一人逕行調解。」，其出席調解之委員，係指該鄉、鎮、市（區）長所聘任之調解委員，至其他行政區之調解委員如擬參加協助調解，自應依同條例第十四條規定：「當事人兩造各得推舉一人至三人列席協同調解。」，由當事人推舉參與協同調解。

行政函釋 38

發文單位：法務部

發文字號：（87）法律字第 004236 號

發文日期：民國 87 年 2 月 26 日

資料來源：法務部公文影本

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 3-1 條(85.1.17)

要旨：關於「鄉鎮市調解條例」第三條之一疑義

主旨：關於屏東縣政府請釋現任鄉鎮市調解委員犯有「鄉鎮市調解條例」第三條之一各款情事之一者，是否應予解職等疑義，本部意見如說明二，請查照。

說明：

一 復貴廳八十七年二月二日八七民四字第八七〇一二〇七二號函。

二 按「鄉鎮市調解條例」八十五年一月十七日修正前，尚未有調解委員消極資格之限制規定，且依該條例修正前第三條之規定，調解委員之任期為三年。是以在上開條例修正前所聘任之調解委員，雖具有第三條之一各款規定不得為

調解委員情事之一，仍得繼續擔任至其任期屆滿為止，卸任後依該規定即不得再續聘為調解委員。

行政函釋 39

發文單位：法務部

發文字號：(86)法律決字第15199號

發文日期：民國86年5月30日

資料來源：法務部法規諮詢意見(四)下(92年6月版)第512頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第24條(85.1.17)

要旨：依強制執行法第一百三十條前段之規定，視為調解書核定时，對造人已向地政機關為聲請分割及移轉登記之意思表示

全文內容：案經轉准司法院秘書長八十六年五月二十六日(八六)秘台廳民三字第○七五一五號函略以：「按經法院核定之調解，與民事確定判決有同一之效力；又為執行名義判決，係命債務人為一定之意思表示而不表示者，視為自判決確定時已為其意思表示，鄉鎮市調解條例第二十四條第二項前段，強制執行法第一百三十條前段定有明文。本件法院核定之調解書內容為：對造人願將其因重劃受分配之高雄縣○○鄉○○段○○○○地號之農地部分辦理分割並移轉登記為聲請人所有。依前引強制執行法之規定，視為調解書核定时，對造人蔡○晨已向地政機關為聲請分割及移轉登記之意思表示。至於其聲請是否應予准許，仍屬地政機關之權責，若有違反強制、禁止規定之情形，地政機關仍應本於其職權為適當之處分。」

行政函釋 40

發文單位：法務部

發文字號：(84)法律決字第16625號

發文日期：民國84年7月17日

資料來源：法務部法規諮詢意見彙編(三)第482頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第8條(84.6.29)

要旨：關於鄉鎮市調解委員會委員聘任、解聘等事宜

全文內容：按省縣自治法第五十四條第六項規定：「鄉(鎮、市)公所辦理自治事項違背中央或省法規、縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」本案關於鄉鎮市調解委員會委員聘任、解聘等事宜係屬鄉、鎮、市自治事項，縣(市)政府依上開規定，自有權審酌調解委員會是否符合有關法規聘任、解聘要件，並督促鄉、鎮、市公所辦理。另「鄉鎮市調解條例修正草案」目前尚未完成立法程序，並此敘明。

行政函釋 41

發文單位：法務部

發文字號：(83)法律字第11968號

發文日期：民國83年6月8日

資料來源：法務部法規諮詢意見(二)(下冊)第974頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 23 條(71.12.29)

要旨：按平均地權條例施行細則第六十一條第三項規定：「本條例第四十五條第二項所稱權利變更之日，指契約成立之日、法院判決確定之日、訴訟上和解或調解成立之日或法律事實發生之日。」所謂「調解」，除指法院依民事訴訟法第四百零三條以下規定成立之調解外，是否包括依鄉鎮市調解條例規定成立並經法院核定之調解，文義不明，仍請 貴部（內政部）本於法規主管機關之立場，依立法意旨衡酌之，如認應包括在內，為期明確，似宜修正上開規定，以避免爭議。

全文內容：按平均地權條例施行細則第六十一條第三項規定：「本條例第四十五條第二項所稱權利變更之日，指契約成立之日、法院判決確定之日、訴訟上和解或調解成立之日或法律事實發生之日。」所謂「調解」，除指法院依民事訴訟法第四百零三條以下規定成立之調解外，是否包括依鄉鎮市調解條例規定成立並經法院核定之調解，文義不明，仍請 貴部（內政部）本於法規主管機關之立場，依立法意旨衡酌之，如認應包括在內，為期明確，似宜修正上開規定，以避免爭議。

發文單位：法務部

發文字號：（82）法律字第 18810 號

發文日期：民國 82 年 9 月 6 日

資料來源：法務部公報 第 160 期 84-85 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 1 條，第 23 條，第 24 條(71.12.29)

要旨：關於南投縣第十次鄉鎮市調解委員會主席聯誼暨業務研討會建議「修正鄉鎮市調解條例，規定法院受理民事事件及告訴乃論之刑事案件均須檢附調解不成立證明書」乙案

主旨：關於南投縣第十次鄉鎮市調解委員會主席聯誼暨業務研討會建議「修正鄉鎮市調解條例，規定法院受理民事事件及告訴乃論之刑事案件均須檢附調解不成立證明書」乙案，復如說明二，請 查照。

說明：

一 復 貴廳八十二年八月十一日八二民四字第二六六六五號函。

二 按鄉鎮市調解制度之精神，在於本諸雙方當事人之合意進行調解達成協議，以化解紛爭，促進和諧，各修正鄉鎮市調解條例規定法院受理民事事件及告訴及論之刑事案件均須檢附調解不成立證明書，則形同強制調解，除不符合現行民事訴訟法與刑事訴訟法之相關規定外，亦與上述鄉鎮市調解制度之精神有所違背。

行政函釋 42

發文單位：法務部

發文字號：（82）法律字第 17982 號

發文日期：民國 82 年 8 月 25 日

資料來源：法務部公報 第 160 期 77 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 31 條(71.12.29)

要旨：省（市）推展調解業務，其法源依據薄弱，將來地方制度法制化後，如何落實推行乙案

主旨：關於臺灣省政府請釋：「省（市）推展調解業務，其法源依據薄弱，將來地方制度法制化後，如何落實推行」乙案，本部意見如說明二，復請查照參考。

說明：

一 復 貴部八十二年七月十九日台（82）內民字第八二〇四八三六號函。

二 按現行省（市）政府推展調解業務，係僅以「實施鄉鎮市調解條例應行注意事項」為依據訂頒相關規定，法律位階上如認過低，為因應將來地方自治法制化，省（市）政府能有效落實推行調解業務，建議貴部於研擬地方自治法規時，將調解行政業務納入地方自治事項中規定，俾有所依循。

行政函釋 43

發文單位：法務部

發文字號：（81）法律字第 08667 號

發文日期：民國 81 年 6 月 12 日

資料來源：法務部公報 第 145 期 48 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 3 條(71.12.29)

要旨：關於臺灣省屏東縣恆春鎮調解委員會主席聲請以臺灣省政府所訂「臺灣省各縣市政府暨鄉鎮縣轄市區公所調解行政實施要點」等二點第三項後段規定，有關調解委員之改聘任期，與鄉鎮市調解條例第三條規定任期相牴觸部分，應予修正

主旨：關於臺灣省屏東縣恆春鎮調解委員會主席陳○等人聲請以臺灣省政府所訂「臺灣省各縣市政府暨鄉鎮縣轄市區公所調解行政實施要點」等二點第三項後段規定，有關調解委員之改聘任期，與鄉鎮市調解條例第三條規定任期相牴觸部分，應予修正一案，本部意見如說明二，請○查照參考。

說明：

一 復 貴部八十一年五月二十五日台（81）內民字第八一〇三六六〇號函。

二 按鄉鎮市調解條例第三條規定：「調解委員會委員……送請鄉、鎮、市民代表會同意後聘任，任期三年……。」其所謂「任期三年」，應係指每次調解委員會委員經民意機關同意後聘任時起算三年而言。至於「臺灣省各縣市政府暨鄉鎮縣轄市區公所調解行政實施要點」第二點第三項後段規定是否應予修正，宜由訂頒機關自行審酌之。

行政函釋 44

發文單位：法務部

發文字號：（79）法律字第 4334 號

發文日期：民國 79 年 4 月 4 日

資料來源：法務部行政解釋彙編（第一冊）（81年5月版）第 1307 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 17 條(71.12.29)

要旨：一 按鄉鎮市調解條例第十七條規定：「當事人無正當理由，於調解期日不到場，視為調解不成立。但調解委員認為有成立調解之望者，得另定調解期日」。故對造人不到場，如係無正當理由，且調解委員會認為未必有成立調解之望者，應視為調解不成立；如有正當理由，或調解委員會認為有成立調解之望者，宜另定調解期日，以促使雙方當事人進行調解程序。不宜逕列為「不視為不成立事件」。

二 有關建議各地檢署宜指派專責檢察官負責解答轄區內調解委員會之法律疑難問題，並定期與調解委員召開座談會乙節，准予照辦，並請貴署督導切實辦理。

全文內容：

一 按鄉鎮市調解條例第十七條規定：「當事人無正當理由，於調解期日不到場，視為調解不成立。但調解委員認為有成立調解之望者，得另定調解期日」。故對造人不到場，如係無正當理由，且調解委員會認為未必有成立調解之望者，應視為調解不成立；如有正當理由，或調解委員會認為有成立調解之望者，宜另定調解期日，以促使雙方當事人進行調解程序。不宜逕列為「不視為不成立事件」。

二 有關建議各地檢署宜指派專責檢察官負責解答轄區內調解委員會之法律疑難問題，並定期與調解委員召開座談會乙節，准予照辦，並請貴署督導切實辦理。

行政函釋 45

發文單位：法務部

發文字號：(79)法律字第 3187 號

發文日期：民國 79 年 3 月 14 日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第 1296 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 2 條(71.12.29)

要旨：

一 本部研究意見如左：

(一) 所訂「台北市區行政區域調整各區調解委員會改組原則」，本部原則同意，惟本(第九)屆委員任期屆滿後，仍應依鄉鎮市調解條例相關規定辦理。

(二) 至行政區域調整後，經調整之部分調解委員，因仍係現任第九屆委員，其聘任前經送市議會同意在案，無須再送經市議會同意。

(三) 實際運作時，委員人數超過十五人之區，依鄉鎮市調解條例第二條之規定，宜以七人至十五人委員編組；開會法定人數三分之一，以各該組編定員額為準，分別計算；如未達開會人數及委員未達七人之區，依該條例第六條但書規定之精神，得勸導兩造當事人同意由調解委員一人逕行辦理，以期適法。

二 本件另洽經司法院秘書長七十九年三月十二日(七九)秘台廳(一)字第〇一二九三號函略稱，前開改組原則之研究意見甚是，惟台北市區調整行政區

域後，有關調解委員會之重組、主席之互選暨報請備案諸事宜，宜顧及鄉鎮市調解條例第三十二條、第二條及第五條等相關之規定，以臻合法。本部對於是項意見，至表同意。

全文內容：一 本部研究意見如左：

(一) 所訂「台北市區行政區域調整各區調解委員會改組原則」，本部原則同意，惟本（第九）屆委員任期屆滿後，仍應依鄉鎮市調解條例相關規定辦理。

(二) 至行政區域調整後，經調整之部分調解委員，因仍係現任第九屆委員，其聘任前經送市議會同意在案，無須再送經市議會同意。

(三) 實際運作時，委員人數超過十五人之區，依鄉鎮市調解條例第二條之規定，宜以七人至十五人委員編組；開會法定人數三分之一，以各該組編定員額為準，分別計算；如未達開會人數及委員未達七人之區，依該條例第六條但書規定之精神，得勸導兩造當事人同意由調解委員一人逕行辦理，以期適法。

二 本件另洽經司法院秘書長七十九年三月十二日（七九）祕台廳

(一) 字第○一二九三號函略稱，前開改組原則之研究意見甚是，惟台北市區調整行政區域後，有關調解委員會之重組、主席之互選暨報請備案諸事宜，宜顧及鄉鎮市調解條例第三十二條、第二條及第五條等相關之規定，以臻合法。本部對於是項意見，至表同意。

行政函釋 46

發文單位：法務部

發文字號：(78)法律字第19361號

發文日期：民國78年11月23日

資料來源：法務部行政解釋彙編（第一冊）（81年5月版）第1295頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第1條(71.12.29)

要旨：按鄉鎮市調解條例第一條規定，鄉鎮市區調解委員會辦理之調解事項包括民事事件及告訴乃論之刑事事件。本件關於房屋租賃契約之公證事項建請授權調解委員會辦理一案，揆諸公證法第一條及第四條規定，尚不屬民事事件或告訴乃論之刑事事件之範圍，當留供修正有關法令時之參考。

行政函釋 47

發文單位：法務部

發文字號：(78)法律字第5756號

發文日期：民國78年3月30日

資料來源：法務部行政解釋彙編（第一冊）（81年5月版）第1316頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第26條(71.12.29)

要旨：查「....調解事件經調解成立，作成調解書後，除依鄉鎮市調解條例第二十六條向原核定法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴外，不得因當事人之聲請而撤銷該調解成立案或不送法院審核。」本部七十四年四月三日法74律字第四一六四號函釋有案。本件情形，仍宜依前開函釋意旨辦理。

行政函釋 48

發文單位：法務部

發文字號：(77)法律字第3176號

發文日期：民國77年2月22日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1307頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第12條(71.12.29)

要旨：按鄉鎮市調解條例第十七條前段規定「當事人無正當理由，於調解期日不到場者，視為調解不成立。」揆諸同條例第十條調解民事事件應經當事人、刑事事件應經被害人同意始得進行，暨第十二條第一項調解委員會接受聲請後通知送達之規定意旨，理應以當事人已受合法通知，得有機會表示其是否同意為要件。本件，當事人一造行方不明，未受合法送達，自無從同意，因而亦無法進行調解程序，應不得發給調解不成立證明書。

行政函釋 49

發文單位：法務部

發文字號：(77)法律字第1171號

發文日期：民國77年1月18日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1302、1304頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第9條，第12條(71.12.29)

要旨：按鄉鎮市調解條例第九條第一項規定：「聲請調解，由當事人向鄉鎮市調解委員會以書面或言詞為之，言詞聲請者，應制作筆錄。書面聲請者，應按他造人數提出繕本。」又同條例第十二條第一項規定：「調解委員會接受聲請後，應即決定調解期日，通知當事人或其代理人到場，並將聲請書狀或言詞聲請筆錄之繕本一併送達於他造。」參酌上開規定意旨，調解對造人向鄉鎮市區調解委員會請求抄發調解聲請人聲請書之內容，宜後應准許。

行政函釋 50

發文單位：法務部

發文字號：(76)法律字第9417號

發文日期：民國76年8月11日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1305頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第16條(71.12.29)

要旨：查鄉鎮市調解條例第十六條第二項規定：「調解委員及列席調解會議或經辦調解業務之人，對於調解事件，除已公開之事項外，應保守秘密」。揆其立法意旨，係因調解事件常涉及他人隱密或其他在會外斡旋不宜公開之事項，為保全當事人之名譽或其他權益，乃參照民事訴訟法第四百二十六條之規定意旨，明定調解委員、列席調解會議人員及經辦調解事務人員有保密義務。本部七十五年五月十日法75律字第五五九三號函，不外強調此項意旨。故如不涉及具體個案，在不違反前開規定及立法意旨之範圍內，地方政府仍得斟酌事實需要自行決定，適度提供關於調解案之資料。

行政函釋 51

發文單位：法務部

發文字號：(76)法律字第6000號

發文日期：民國76年5月25日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1299頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第4條(71.12.29)

要旨：按本部七十六年二月二十七日法七六律字第二四七一號函意旨，係依教育人員任用條例所為之解釋，其適用範圍，請參照條例第二條及第三十四條之規定。至私立學校教育人員，可否兼任鄉鎮市(區)調解委員會委員，現行法令，尚無限制。惟是否遴聘其擔任調解委員，請參酌實施鄉鎮市調解條例應行注意事項二之規定，依實際情形核定之。

行政函釋 52

發文單位：法務部

發文字號：(75)法律字第15506號

發文日期：民國75年12月23日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1311頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第23條(71.12.29)

要旨：所詢疑義，經轉准司法院秘書長七十五年十二月十六日(七五)秘臺廳(一)字第〇一八五三號函復略以：

一 按修正後之民法第一千零五十條規定，兩願離婚，除應以書面為之，有二人以上證人之簽名外，並增列「應向戶政機關為離婚之登記」為成立要件之一。其目的在使雙方當事人於書立兩願離婚後，至辦理離婚戶籍登記前，能有進一步冷靜思考之緩衝時間，同時第三人對其身分關係更易於查考，以符合社會公益。因此僅書立經二人以上證人簽名之兩願離婚書，兩願離婚行為尚未成立。若當事人雙方，經鄉鎮市區調解委員會之調解，仍願離婚，並已於調解離婚書上訂明雙方願協同辦理戶籍登記等字樣，自可認為雙方當事人離婚意思堅決，再無冷靜考慮之必要，法院據此而為核定，尚無不合。

二 調解離婚書，既表明兩願離婚之意旨，且記載雙方願協同辦理離婚登記之字樣，如其他調解內容又無與法令抵觸等依法不應核定之情事，法院應依法速予核定。經法院核定之調解離婚，依鄉鎮市調解條例第二十四條第二項前段之規定與民事確定判決有同一之效力，但其性質，猶如訴訟上之和解離婚，為兩願離婚，仍應適用民法第一千零五十條後段規定，向戶政機關為離婚之登記，始生效力。此際當事人之一方可憑核定之調解書，逕行申請登記。

行政函釋 53

發文單位：法務部

發文字號：(75)法律字第11343號

發文日期：民國75年9月16日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1301、1304頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第6條，第11條(71.12.29)

要旨：按鄉鎮市調解條例第六條但書及第十一條第二款規定經當事人兩造同意得為獨任調解或由任一鄉鎮市調解委員會調解，所謂「經兩造同意」，係指經當事人明示或默示同意而言，且依調解委員會調解筆錄及調解書（調解文書第十二號及第十四號用紙）均已同意接受調解之記載。是調解委員會已成立之案件，是否須另取得當事人之同意書附卷，似不必硬性規定。

行政函釋 54

發文單位：法務部

發文字號：(74)法律字第7880號

發文日期：民國74年7月5日

資料來源：法務部行政解釋彙編（第一冊）（81年5月版）第1315頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第25條(71.12.29)

要旨：按告訴乃論罪之刑事案件，雖經鄉鎮市調解委員會成立調解，其調解書未經法院核定前，尚不生撤回告訴之效力，此觀鄉鎮市調解條例第二十五條

及實施鄉鎮市調解條例應行注意事項第十四項規定自明。是以告訴乃論之刑事案件，除告訴人另向警察機關表示撤回其告訴外，在調解書未經法院核定前，警察機關可否免予移送偵辦，仍應參酌前開條文及刑事訴訟法第二百二十九條第二項規定決定之。

行政函釋 55

發文單位：法務部

發文字號：(74)法律字第1756號

發文日期：民國74年2月6日

資料來源：法務部行政解釋彙編（第一冊）（81年5月版）第1314頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第25條(71.12.29)

要旨：

一 按告訴乃論罪之刑事案件，雖經鄉鎮市調解委員會成立調解，其調解書未經法院核定前，尚不生撤回告訴之效力，此觀鄉鎮市調解條例第二十五條及實施鄉鎮市調解條例應行注意事項第十四項規定自明。惟若告訴人另向警察機關表示撤回其告訴，或調解書經法院核定者，自生撤回告訴之效力，合先敘明。

二 來函所述警察機關拘禁告訴乃論罪犯罪嫌疑人之情形不一。在司法警察人員依刑事訴訟法第八十八條第一第一項逕行拘提犯罪嫌疑人並經檢察官依同條第二項簽發拘票，或依同法第七十一條之一第一項報請檢察官核發拘票拘提犯罪嫌疑人之情形，若告訴人撤回其告訴發生效力者，司法警察人員得依照「檢察處辦理刑事偵查及執行案件應行注意事項」第十三項但書及第二十一項規定，報經檢察官准許，免予解送，至在其他合法拘禁之情形（例如：逮捕或接受現行犯、於檢察官偵查中受命拘提被告等），無論告訴人是否撤回其告訴，均應解送檢察官偵辦。

行政函釋 56

發文單位：法務部

發文字號：(73)法律字第14208號

發文日期：民國73年12月6日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1301頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第8條(71.12.29)

要旨：查鄉鎮市調解條例第八條前段規定之意旨，在於促使調解委員踴躍參與調解業務，並瞭解調解委員有無出席擔任調解工作之事實，故其「會議總次數」之計算，除應出席集體開會之調解會議次數外，尚包括同條例第六條但書之「一人逕行調解」次數在內。

行政函釋 57

發文單位：法務部

發文字號：(73)法律字第1183號

發文日期：民國73年10月5日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1304頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第11條(71.12.29)

要旨：查鄉鎮市調解條例第十一條規定「兩造均在同一鄉、鎮、市居住者，應向本鄉鎮市調解委員會聲請調解....」，係屬強制規定，雖有兩造當事人之同意，其他鄉鎮市區調解委員會亦不得受其聲請。惟前開規定中所稱之「居住」，重在居住之事實，而不以戶籍上所設之「住所」為限。

行政函釋 58

發文單位：法務部

發文字號：(73)法律字第8533號

發文日期：民國73年7月26日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1307、1317頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第18條，第28條(71.12.29)

要旨：鄉鎮市區調解委員會調解不成立之刑事案件，於移送地檢處時，應檢附之資料、證件為：(一)聲請調解書或筆錄：依鄉鎮市調解條例第九條第一

項前段規定「聲請調解，由當事人向鄉鎮市調解委員會以書面或言詞為之，言詞聲請者，應制作筆錄」，為使地檢處明瞭案情，應檢附聲請調解書或筆錄。(二)聲請人或對造人提出之有關證物，如診斷書等。(三)調解委員會所調查之證據(參照鄉鎮市調解條例第十八條第一項規定)，以供檢察官參考。(四)調解筆錄。(五)調解不成立時，鄉鎮市區公所依被害人向調解委員會提出之聲請及移送偵查書

全文內容：

一 鄉鎮市區調解委員會調解不成立之刑事案件，於移送地檢處時，應檢附之資料、證件為：

(一)聲請調解書或筆錄：依鄉鎮市調解條例第九條第一項前段規定「聲請

調解，由當事人向鄉鎮市調解委員會以書面或言詞為之，言詞聲請者，應制作筆錄」，為使地檢處明瞭案情，應檢附聲請調解書或筆錄。

(二) 聲請人或對造人提出之有關證物，如診斷書等。

(三) 調解委員會所調查之證據（參照鄉鎮市調解條例第十八條第一項規定），以供檢察官參考。

(四) 調解筆錄。

(五) 調解不成立時，鄉鎮市區公所依被害人向調解委員會提出之聲請及移送偵查書。

二 民事事件調解不成立時，是否起訴由當事人依民事訴訟法規定為之，鄉鎮市區公所不將之移送法院。

行政函釋 59

發文單位：法務部

發文字號：(73)法律字第 7234 號

發文日期：民國 73 年 7 月 2 日

資料來源：法務部行政解釋彙編（第一冊）（81 年 5 月版）第 1313 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 24 條(71.12.29)

要旨：所詢疑案，經轉准司法院秘書長七十三年六月二十五日（七三）秘台廳（一）字第○○四二三號函復略以：「債權人以法院核定之鄉鎮市調解委員會調解書為執行名義，聲請強制執行，如債務人之子，應徵召服役，依軍人及其家屬優待條例第十條之規定，在服役期間，其家屬賴以維持生活所必須之財產，債權人不得請求強制執行。此際，債權人如欲保全債務人之財產，僅得聲請假扣押

全文內容：所詢疑案，經轉准司法院秘書長七十三年六月二十五日（七三）秘台廳（一）字第○○四二三號函復略以：「債權人以法院核定之鄉鎮市調解委員會調解書為執行名義，聲請強制執行，如債務人之子，應徵召服役，依軍人及其家屬優待條例第十條之規定，在服役期間，其家屬賴以維持生活所必須之財產，債權人不得請求強制執行。此際，債權人如欲保全債務人之財產，僅得聲請假扣押。

行政函釋 60

發文單位：法務部

發文字號：(73)法律字第 5781 號

發文日期：民國 73 年 5 月 28 日

資料來源：法務部行政解釋彙編（第一冊）（81 年 5 月版）第 1298 頁

相關法條：鄉鎮市調解條例 第 4 條，第 5 條，第 28 條(71.12.29)

要旨：一 按鄉鎮市長不得兼任調解委員，鄉鎮市調解條例第四條定有明文，又依同法第五條規定，鄉鎮市公所應於聘任調解委員會委員並選定主席後十四日內，檢附有關資料報請縣（市）政府、地方法院檢察處或地方法院分院檢察處備案，嗣後遇有聘任之委員抵觸本法第四條規定者，應不準備案，予以

退回。

二 依鄉鎮市調解條例第二十八條規定，鄉鎮市公所將調解不成立之刑事事件移送檢察官偵查，以被害人提出聲請為要件。故如未經被害人聲請，鄉鎮市公所不得逕行移送。

圖表：無圖表資料

行政函釋 61

發文單位：法務部

發文字號：(73)法律字第3595號

發文日期：民國73年4月5日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1296頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第3條(71.12.29)

要旨：關於將調解委員會委員名單提請民意機關行使同意權時應否提出加倍人數乙事，依民國五十三年六月六日修正公布之鄉鎮調解條例第十九條第一項第一款規定，應「提出加倍人數」，惟此一規定，於七十一年十二月二十九日修正公布之鄉鎮市調解條例文中已予刪除，故依現行法之精神，似無庸加倍提名。

行政函釋 62

發文單位：法務部

發文字號：(72)法律字第12338號

發文日期：民國72年10月7日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1300頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第5條(71.12.29)

要旨：鄉鎮市調解條例第五條所稱之「當地警察機關」，依實務需要，在解釋上應認為係指當地警察分局。

行政函釋 63

發文單位：法務部

發文字號：(72)法律字第8811號

發文日期：民國72年7月18日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1305頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第16條(71.12.29)

要旨：在不違反鄉鎮市調解條例第十六條第二項規定之前提下，當事人之任何一方均得請求影印卷宗。

行政函釋 64

發文單位：法務部

發文字號：(72)法律字第6639號

發文日期：民國72年6月2日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1302、1306頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第9條，第17條(71.12.29)

要旨：貴處前開函中所稱「調解委員會」似係指鄉鎮市區調解委員會，依鄉鎮市調解條例第十條、第十七條規定，民事事件應得當事人之同意始得進行調解。當事人無正當理由，於調解期日不到場者，視為調解不成立。調解委員會遇有當事人之一方拒絕出席時，除認為有成立調解之望者，得另定調解期日外，應依調解不成立之情形處理。

行政函釋 65

發文單位：法務部

發文字號：(72)法律字第1963號

發文日期：民國72年2月24日

資料來源：法務部行政解釋彙編(第一冊)(81年5月版)第1299頁

相關法條：鄉鎮市調解條例第5條(71.12.29)

要旨：

- 一 依本部組織法第七條及貴部組織法第十條之規定，並參照本部七十二年二月五日召開「研商執行『鄉鎮市調解條例』有關問題會議」之紀錄結論(二)，關於鄉鎮市調解法規疑義之解釋以及調解業務之監督指導等事項屬於本部職掌，關於地方行政以及公職人員選舉等事項屬於貴部職掌。
- 二 關於調解委員會主席之選舉程序，鄉鎮市調解條例未設規定，且未另訂議事規則可資適用，本件有關疑義，似可按照一般選舉程序問題，依貴部民國五十四年七月二十日發布之會議規範之規定處理之。
- 三 檢附本部七十二年二月五日召開「研商執行『鄉鎮市調解條例』有關問題會議」之紀錄一份。

附錄九 中華人民共和國人民調解法

修改日期：2010年8月28日第十一屆全國人民代表大會第十六次會議通過

資料來源：天津市人民代表大會常務委員會公報

第一章 一般規定

- 第一條 為了完善人民調解制度，規範人民調解活動，及時解決民間糾紛，維護社會和諧穩定，根據憲法，制定本法。
- 第二條 本法所稱人民調解，是指人民調解委員會通過說服、疏導等方法，促使當事人在平等協商基礎上自願達成調解協定，解決民間糾紛的活動。
- 第三條 人民調解委員會調解民間糾紛，應當遵循下列原則：
(一)在當事人自願、平等的基礎上進行調解；
(二)不違背法律、法規和國家政策；
(三)尊重當事人的權利，不得因調解而阻止當事人依法通過仲裁、行政、司法等途徑維護自己的權利。
- 第四條 人民調解委員會調解民間糾紛，不收取任何費用。
- 第五條 國務院司法行政部門負責指導全國的人民調解工作，縣級以上地方人民政府司法行政部門負責指導本行政區域的人民調解工作。基層人民法院對人民調解委員會調解民間糾紛進行業務指導。
- 第六條 國家鼓勵和支持人民調解工作。縣級以上地方人民政府對人民調解工作所需經費應當給予必要的支援和保障，對有突出貢獻的人民調解委員會和人民調解員按照國家規定給予表彰獎勵。

第二章 人民調解委員會

- 第七條 人民調解委員會是依法設立的調解民間糾紛的群眾性組織。

第八條 村民委員會、居民委員會設立人民調解委員會。企業事業單位根據需要設立人民調解委員會。

人民調解委員會由委員三至九人組成，設主任一人，必要時，可以設副主任若干人。

人民調解委員會應當有婦女成員，多民族居住的地區應當有人數較少民族的成員。

第九條 村民委員會、居民委員會的人民調解委員會委員由村民會議或者村民代表會議、居民會議推選產生；企業事業單位設立的人民調解委員會委員由職工大會、職工代表大會或者工會組織推選產生。人民調解委員會委員每屆任期三年，可以連選連任。

第十條 縣級人民政府司法行政部門應當對本行政區域內人民調解委員會的設立情況進行統計，並且將人民調解委員會以及人員組成和調整情況及時通報所在地基層人民法院。

第十一條 人民調解委員會應當建立健全各項調解工作制度，聽取群眾意見，接受群眾監督。

第十二條 村民委員會、居民委員會和企業事業單位應當為人民調解委員會開展工作提供辦公條件和必要的工作經費。

第三章 人民調解員

第十三條 人民調解員由人民調解委員會委員和人民調解委員會聘任的人員擔任。

第十四條 人民調解員應當由公道正派、熱心人民調解工作，並具有一定文化水準、政策水準和法律知識的成年公民擔任。

縣級人民政府司法行政部門應當定期對人民調解員進行業務培訓。

第十五條 人民調解員在調解工作中有下列行為之一的，由其所在的人民調

解委員會給予批評教育、責令改正，情節嚴重的，由推選或者聘任單位予以罷免或者解聘：

- (一) 偏袒一方當事人的；
- (二) 侮辱當事人的
- (三) 索取、收受財物或者牟取其他不正當利益的；
- (四) 洩漏當事人的個人隱私、商業秘密的。

第十六條 人民調解員從事調解工作，應當給予適當的誤工補貼；因從事調解工作致傷致殘，生活發生困難的，當地人民政府應當提供必要的醫療、生活救助；在人民調解工作崗位上犧牲的人民調解員，其配偶、子女按照國家規定享受撫恤和優待。

第四章 調解程式

第十七條 當事人可以向人民調解委員會申請調解；人民調解委員會也可以主動調解。當事人一方明確拒絕調解的，不得調解。

第十八條 基層人民法院、公安機關對適宜通過人民調解方式解決的糾紛，可以在受理前告知當事人向人民調解委員會申請調解。

第十九條 人民調解委員會根據調解糾紛的需要，可以指定一名或者數名人民調解員進行調解，也可以由當事人選擇一名或者數名人民調解員進行調解。

第二十條 人民調解員根據調解糾紛的需要，在徵得當事人的同意後，可以邀請當事人的親屬、鄰里、同事等參與調解，也可以邀請具有專門知識、特定經驗的人員或者有關社會組織的人員參與調解。
人民調解委員會支持當地公道正派、熱心調解、群眾認可的社會人士參與調解。

第二十一條 人民調解員調解民間糾紛，應當堅持原則，明法析理，主持公道。調解民間糾紛，應當及時、就地進行，防止矛盾激化。

第二十二條 人民調解員根據糾紛的不同情況，可以採取多種方式調解民間糾紛，充分聽取當事人的陳述，講解有關法律、法規和國家政策，耐心疏導，在當事人平等協商、互諒互讓的基礎上提出糾紛解決方案，說明當事人自願達成調解協定。

第二十三條 當事人在人民調解活動中享有下列權利：

- (一)選擇或者接受人民調解員；
- (二)接受調解、拒絕調解或者要求終止調解；
- (三)要求調解公開進行或者不公開進行；
- (四)自主表達意願、自願達成調解協定。

第二十四條 當事人在人民調解活動中履行下列義務：

- (一)如實陳述糾紛事實；
- (二)遵守調解現場秩序，尊重人民調解員；
- (三)尊重對方當事人行使權利。

第二十五條 人民調解員在調解糾紛過程中，發現糾紛有可能激化的，應當採取有針對性的預防措施；對有可能引起治安案件、刑事案件的糾紛，應當及時向當地公安機關或者其他有關部門報告。

第二十六條 人民調解員調解糾紛，調解不成的，應當終止調解，並依據有關法律、法規的規定，告知當事人可以依法通過仲裁、行政、司法等途徑維護自己的權利。

第二十七條 人民調解員應當記錄調解情況。人民調解委員會應當建立調解工作檔案，將調解登記、調解工作記錄、調解協議書等材料立卷歸檔。

第五章 調解協議

第二十八條 經人民調解委員會調解達成調解協議的，可以製作調解協議書。當事人認為無需製作調解協議書的，可以採取口頭協定方式，人

民調解員應當記錄協定內容。

第二十九條 調解協議書可以載明下列事項：

- (一)當事人的基本情況；
- (二)糾紛的主要事實、爭議事項以及各方當事人的責任；
- (三)當事人達成調解協定的內容，履行的方式、期限。

調解協議書自各方當事人簽名、蓋章或者按指印，人民調解員簽名並加蓋人民調解委員會印章之日起生效。調解協議書由當事人各執一份，人民調解委員會留存一份。

第三十條 口頭調解協議自各方當事人達成協議之日起生效。

第三十一條 經人民調解委員會調解達成的調解協定，具有法律約束力，當事人應當按照約定履行。

人民調解委員會應當對調解協定的履行情況進行監督，督促當事人履行約定的義務。

第三十二條 經人民調解委員會調解達成調解協議後，當事人之間就調解協定的履行或者調解協定的內容發生爭議的，一方當事人可以向人民法院提起訴訟。

第三十三條 經人民調解委員會調解達成調解協定後，雙方當事人認為有必要的，可以自調解協議生效之日起三十日內共同向人民法院申請司法確認，人民法院應當及時對調解協議進行審查，依法確認調解協議的效力。

人民法院依法確認調解協議有效，一方當事人拒絕履行或者未全部履行的，對方當事人可以向人民法院申請強制執行。

人民法院依法確認調解協議無效的，當事人可以通過人民調解方式變更原調解協定或者達成新的調解協定，也可以向人民法院提起訴訟。

第六章 附 則

第三十四條 鄉鎮、街道以及社會團體或者其他組織根據需要可以參照本法有關規定設立人民調解委員會，調解民間糾紛。

第三十五條 本法自 2011 年 1 月 1 日起施行。



附錄十 人民調解委員會組織條例

修改日期：1989年5月5日國務院第40次常務會議通過

1989年6月17日中華人民共和國國務院令第37號發布

自發布日起施行

資料來源：

<http://fjthk.now.cn:7751/vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/slc.asp?db=chl&gid=4331>

第一條 為了加強人民調解委員會的建設，及時調解民間糾紛，增進人民

團結，維護社會安定，以利於社會主義現代化建設，制定本條例。

第二條 人民調解委員會是村民委員會和居民委員會下設的調解民間糾紛

的群眾性組織，在基層人民政府和基層人民法院指導下進行工作。

基層人民政府及其派出機關指導人民調解委員會的日常工作由司法助理員負責。

第三條 人民調解委員會由委員三至九人組成，設主任一人，必要時可以

設副主任。

人民調解委員會委員除由村民委員會成員或者居民委員會成員兼任的以外由群眾選舉產生，每三年改選一次，可以連選連任。

多民族居住地區的人民調解委員會中，應當有人數較少的民族的成員。

人民調解委員會委員不能任職時，由原選舉單位補選。

人民調解委員會委員嚴重失職或者違法亂紀的，由原選舉單位撤換。

第四條 為人公正，聯係群眾，熱心人民調解工作，並有一定法律知識和

政策水平的成年公民，可以當選為人民調解委員會委員。

第五條 人民調解委員會的任務為調解民間糾紛，並通過調解工作宣傳法

律、法規、規章和政策，教育公民遵紀守法，尊重社會公德。

人民調解委員會應當向村民委員會或者居民委員會反映民間糾紛和調解工作的情況。

第六條 人民調解委員會的調解工作應當遵守以下原則：

(一) 依據法律、法規、規章和政策進行調解，法律、法規、規章和政策沒有明確規定的，依據社會公德進行調解；

(二) 在雙方當事人自願平等的基礎上進行調解；

(三) 尊重當事人的訴訟權利，不得因未經調解或者調解不成而阻止當事人向人民法院起訴。

第七條 人民調解委員會根據當事人的申請及時調解糾紛；當事人沒有申請的，也可以主動調解。

人民調解委員會調解糾紛可以由委員一人或數人進行；跨地區、跨單位的糾紛，可以由有關的各方調解組織共同調解。

人民調解委員會調解糾紛，可以邀請有關單位和個人參加，被邀請的單位和個人應當給予支持。

第八條 人民調解委員會調解糾紛，應當在查明事實、分清是非的基礎上，充分說理，耐心疏導，消除隔閡，幫助當事人達成協議。

調解糾紛應當進行登記，制作筆錄，根據需要或者當事人的請求，可以制作調解協議書。調解協議書應當有雙方當事人和調解人員的簽名，並加蓋人民調解委員會的印章。

第九條 人民調解委員會主持下達成的調解協議，當事人應當履行。

經過調解，當事人未達成協議或者達成協議後又反悔的，任何一方可以請求基層人民政府處理，也可以向人民法院起訴。

第十條 基層人民政府對於人民調解委員會主持下達成的調解協議，符合法律、法規、規章和政策的，應當予以支持；違背法律、法規、規章和政策的，應當予以糾正。

- 第十一條 人民調解委員會調解民間糾紛不收費。
- 第十二條 人民調解委員會委員必須遵守以下紀律：
- (一) 不得徇私舞弊；
 - (二) 不得對當事人壓制、打擊報復；
 - (三) 不得侮辱、處罰當事人；
 - (四) 不得洩漏當事人的穩私；
 - (五) 不得吃請受禮。
- 第十三條 各級人民政府對成績顯著的人民調解委員會和調解委員應當予以表彰和獎勵。
- 第十四條 對人民調解委員會委員，根據情況可以給予適當補貼。
人民調解委員會的工作經費和調解委員的補貼經費，由村民委員會或者居民委員會解決。
- 第十五條 企業、事業單位根據需要設立的人民調解委員會，參照本條例執行。
- 第十六條 本條例由司法部負責解釋。
- 第十七條 本條例自發布之日起施行。一九五四年三月二十二日原中央人民政府政務院公布的《人民調解委員會暫行組織通則》同時廢止。

附錄十一 人民調解工作若干規定

修改日期：2002 年 9 月 26 日

資料來源：《法制日報》 人民共和國司法部令 第 75 號

《人民調解工作若干規定》已經 2002 年 9 月 11 日司法部部長辦公會議通過，現予發佈，自 2002 年 11 月 1 日起施行。

第一章 總則

第一條 為了規範人民調解工作，完善人民調解組織，提高人民調解品質，根據《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國民事訴訟法》、《人民調解委員會組織條例》等法律、法規的規定，結合人民調解工作實際，制定本規定。

第二條 人民調解委員會是調解民間糾紛的群眾性組織。
人民調解員是經群眾選舉或者接受聘任，在人民調解委員會領導下，從事人民調解工作的人員。
人民調解委員會委員、調解員，統稱人民調解員。

第三條 人民調解委員會的任務是：

- (一) 調解民間糾紛，防止民間糾紛激化；
- (二) 通過調解工作宣傳法律、法規、規章和政策，教育公民遵紀守法，尊重社會公德，預防民間糾紛發生；
- (三) 向村民委員會、居民委員會、所在單位和基層人民政府反映民間糾紛和調解工作的情況。

第四條 人民調解委員會調解民間糾紛，應當遵守下列原則：

- (一) 依據法律、法規、規章和政策進行調解，法律、法規、規章和政策沒有明確規定的，依據社會主義道德進行調解；
- (二) 在雙方當事人自願平等的基礎上進行調解；
- (三) 尊重當事人的訴訟權利，不得因未經調解或者調解不成而阻

止當事人向人民法院起訴。

第五條 根據《最高人民法院關於審理涉及人民調解協議的民事案件的若干規定》，經人民調解委員會調解達成的、有民事權利義務內容，並由雙方當事人簽字或者蓋章的調解協定，具有民事合同性質。當事人應當按照約定履行自己的義務，不得擅自變更或者解除調解協議。

第六條 在人民調解活動中，糾紛當事人享有下列權利：

- (一) 自主決定接受、不接受或者終止調解；
- (二) 要求有關調解人員回避；
- (三) 不受壓制強迫，表達真實意願，提出合理要求；
- (四) 自願達成調解協定。

第七條 在人民調解活動中，糾紛當事人承擔下列義務：

- (一) 如實陳述糾紛事實，不得提供虛假證明材料；
- (二) 遵守調解規則；
- (三) 不得加劇糾紛、激化矛盾；
- (四) 自覺履行人民調解協議。

第八條 人民調解委員會調解民間糾紛不收費。

第九條 司法行政機關依照本辦法對人民調解工作進行指導和管理。指導和管理人民調解委員會的日常工作，由鄉鎮、街道司法所(科)負責。

第二章 人民調解委員會和人民調解員

第十條 人民調解委員會可以採用下列形式設立：

- (一) 農村村民委員會、城市(社區)居民委員會設立的人民調解委員會；
- (二) 鄉鎮、街道設立的人民調解委員會；
- (三) 企業事業單位根據需要設立的人民調解委員會；

(四) 根據需要設立的區域性、行業性的人民調解委員會。

人民調解委員會的設立及其組成人員，應當向所在地鄉鎮、街道司法所（科）備案；鄉鎮、街道人民調解委員會的設立及其組成人員，應當向縣級司法行政機關備案。

第十一條 人民調解委員會由委員三人以上組成，設主任一人，必要時可以設副主任。

多民族聚居地區的人民調解委員會中，應當有人數較少的民族的成員。

人民調解委員會中應當有婦女委員。

第十二條 村民委員會、居民委員會和企業事業單位的人民調解委員會根據需要，可以自然村、社區（樓院）、車間等為單位，設立調解小組，聘任調解員。

第十三條 鄉鎮、街道人民調解委員會委員由下列人員擔任：

- (一) 本鄉鎮、街道轄區內設立的村民委員會、居民委員會、企業事業單位的人民調解委員會主任；
- (二) 本鄉鎮、街道的司法助理員；
- (三) 在本鄉鎮、街道轄區內居住的懂法律、有專長、熱心人民調解工作的社會志願人員。

第十四條 擔任人民調解員的條件是：為人公正，聯繫群眾，熱心人民調解工作，具有一定法律、政策水準和文化水準。

鄉鎮、街道人民調解委員會委員應當具備高中以上文化程度。

第十五條 人民調解員除由村民委員會成員、居民委員會成員或者企業事業單位有關負責人兼任的以外，一般由本村民區、居民區或者企業事業單位的群眾選舉產生，也可以由村民委員會、居民委員會或者企業事業單位聘任。

鄉鎮、街道人民調解委員會委員由鄉鎮、街道司法所（科）聘

任。

區域性、行業性的人民調解委員會委員，由設立該人民調解委員會的組織聘任。

第十六條 人民調解員任期三年，每三年改選或者聘任一次，可以連選連任或者續聘。

人民調解員不能履行職務時，由原選舉單位或者聘任單位補選、補聘。

人民調解員嚴重失職或者違法亂紀的，由原選舉單位或者聘任單位撤換。

第十七條 人民調解員調解糾紛，必須遵守下列紀律：

- (一) 不得徇私舞弊；
- (二) 不得對當事人壓制、打擊報復；
- (三) 不得侮辱、處罰糾紛當事人；
- (四) 不得洩漏當事人隱私；
- (五) 不得吃請受禮。

第十八條 人民調解員依法履行職務，受到非法干涉、打擊報復的，可以請求司法行政機關和有關部門依法予以保護。

人民調解員履行職務，應當堅持原則，愛崗敬業，熱情服務，誠實守信，舉止文明，廉潔自律，注重學習，不斷提高法律、道德素養和調解技能。

第十九條 人民調解委員會應當建立健全崗位責任制、例會、學習、考評、業務登記、統計和檔案等各項規章制度，不斷加強組織、隊伍和業務建設。

第三章 民間糾紛的受理

第二十條 人民調解委員會調解的民間糾紛，包括發生在公民與公民之間、

公民與法人和其他社會組織之間涉及民事權利義務爭議的各種糾紛。

第二十一條 民間糾紛，由糾紛當事人所在地（所在單位）或者糾紛發生地的人民調解委員會受理調解。

村民委員會、居民委員會或者企業事業單位的人民調解委員會調解不了的疑難、複雜民間糾紛和跨地區、跨單位的民間糾紛，由鄉鎮、街道人民調解委員會受理調解，或者由相關的人民調解委員會共同調解。

第二十二條 人民調解委員會不得受理調解下列糾紛：

- （一）法律、法規規定只能由專門機關管轄處理的，或者法律、法規禁止採用民間調解方式解決的；
- （二）人民法院、公安機關或者其他行政機關已經受理或者解決的。

第二十三條 人民調解委員會根據糾紛當事人的申請，受理調解糾紛；當事人沒有申請的，也可以主動調解，但當事人表示異議的除外。當事人申請調解糾紛，可以書面申請，也可以口頭申請。受理調解糾紛，應當進行登記。

第二十四條 當事人申請調解糾紛，符合條件的，人民調解委員會應當及時受理調解。

不符合受理條件的，應當告知當事人按照法律、法規規定提請有關機關處理或者向人民法院起訴；隨時有可能激化的，應當在採取必要的緩解疏導措施後，及時提交有關機關處理。

第四章 民間糾紛的調解

第二十五條 人民調解委員會調解糾紛，應當指定一名人民調解員為調解主持人，根據需要可以指定若干人民調解員參加調解。

當事人對調解主持人提出回避要求的，人民調解委員會應當予以調換。

第二十六條 人民調解委員會調解糾紛，應當分別向雙方當事人詢問糾紛的事實和情節，瞭解雙方的要求及其理由，根據需要向有關方面調查核實，做好調解前的準備工作。

第二十七條 人民調解委員會調解糾紛，根據需要可以邀請有關單位或者個人參加，被邀請的單位或者個人應當給予支援。

調解跨地區、跨單位的糾紛，相關人民調解委員會應當相互配合，共同做好調解工作。

第二十八條 人民調解委員會調解糾紛，一般在專門設置的調解場所進行，根據需要也可以在便利當事人的其他場所進行。

第二十九條 人民調解委員會調解糾紛，根據需要可以公開進行，允許當事人的親屬、鄰里和當地（本單位）群眾旁聽。但是涉及當事人的隱私、商業秘密或者當事人表示反對的除外。

第三十條 人民調解委員會調解糾紛，在調解前應當以口頭或者書面形式告知當事人人民調解的性質、原則和效力，以及當事人在調解活動中享有的權利和承擔的義務。

第三十一條 人民調解委員會調解糾紛，應當在查明事實、分清責任的基礎上，根據當事人的特點和糾紛性質、難易程度、發展變化的情況，採取靈活多樣的方式方法，開展耐心、細緻的說服疏導工作，促使雙方當事人互諒互讓，消除隔閡，引導、幫助當事人達成解決糾紛的調解協議。

第三十二條 人民調解委員會調解糾紛，應當密切注意糾紛激化的苗頭，通過調解活動防止糾紛激化。

第三十三條 人民調解委員會調解糾紛，一般在一個月內調結。

第五章 人民調解協議及其履行

第三十四條 經人民調解委員會調解解決的糾紛，有民事權利義務內容的，或者當事人要求製作書面調解協議的，應當製作書面調解協議。

第三十五條 調解協議應當載明下列事項：

- (一) 雙方當事人基本情況；
 - (二) 糾紛簡要事實、爭議事項及雙方責任；
 - (三) 雙方當事人的權利和義務；
 - (四) 履行協定的方式、地點、期限；
 - (五) 當事人簽名，調解主持人簽名，人民調解委員會印章。
- 調解協議由糾紛當事人各執一份，人民調解委員會留存一份。

第三十六條 當事人應當自覺履行調解協議。

人民調解委員會應當對調解協定的履行情況適時進行回訪，並就履行情況做出記錄。

第三十七條 當事人不履行調解協議或者達成協議後又反悔的，人民調解委員會應當按下列情形分別處理：

- (一) 當事人無正當理由不履行協議的，應當做好當事人的工作，督促其履行；
- (二) 如當事人提出協定內容不當，或者人民調解委員會發現協議內容不當的，應當在征得雙方當事人同意後，經再次調解變更原協定內容；或者撤銷原協定，達成新的調解協定；
- (三) 對經督促仍不履行人民調解協議的，應當告知當事人可以請求基層人民政府處理，也可以就調解協議的履行、變更、撤銷向人民法院起訴。

第三十八條 對當事人因對方不履行調解協議或者達成協議後又後悔，起訴到人民法院的民事案件，原承辦該糾紛調解的人民調解委員會應當配合人民法院對該案件的審判工作。

第六章 對人民調解工作的指導

第三十九條 各級司法行政機關應當採取切實措施，加強指導，不斷推進本地區人民調解委員會的組織建設、隊伍建設、業務建設和制度建設，規範人民調解工作，提高人民調解工作的品質和水準。

各級司法行政機關在指導工作中，應當加強與人民法院的協調和配合。

第四十條 各級司法行政機關應當採取多種形式，加強對人民調解員的培訓，不斷提高人民調解員隊伍的素質。

第四十一條 各級司法行政機關對於成績顯著、貢獻突出的人民調解委員會和人民調解員，應當定期或者適時給予表彰和獎勵。

第四十二條 各級司法行政機關應當積極爭取同級人民政府的支持，保障人民調解工作的指導和表彰經費；協調和督促村民委員會、居民委員會和企業事業單位，落實人民調解委員會的工作經費和人民調解員的補貼經費。

第四十三條 鄉鎮、街道司法所（科），司法助理員應當加強對人民調解委員會工作的指導和監督，負責解答、處理人民調解委員會或者糾紛當事人就人民調解工作有關問題的請示、諮詢和投訴；應人民調解委員會的請求或者根據需要，協助、參與對具體糾紛的調解活動；對人民調解委員會主持達成的調解協議予以檢查，發現違背法律、法規、規章和政策的，應當予以糾正；總結交流人民調解工作經驗，調查研究民間糾紛的特點和規律，指導人民調解委員會改進工作。

第七章 附則

第四十四條 人民調解委員會工作所需的各種文書格式，由司法部統一制定。

第四十五條 本規定自二〇〇二年十一月一日起施行。本規定發佈前，司法部制定的有關規章、規範性檔與本規定相抵觸的，以本規定準。



附錄十二 跨地區民間糾紛處理辦法

修改日期：1994年5月9日

資料來源：<http://zhishi.11464.com/zqzw/127/39444.html>

【民間 處理辦法】跨地區民間糾紛處理辦法 司法部令第31號

第一條 為及時調解跨地區、跨單位民間糾紛，防止糾紛激化，維護社會安定，根據《人民調解委員會組織條例》第七條的規定，制定本辦法。

第二條 糾紛當事人屬於不同地區、單位，或者糾紛當事人雖屬於同一地區、單位，但糾紛發生在其他地區、單位的民間糾紛的調解適用本辦法。

第三條 跨地區、跨單位的民間糾紛由糾紛當事人戶籍所在地(居所地)、所在單位、糾紛發生地的人民調解委員會共同調解。一個人民調解委員會能夠調解的糾紛，經商有關人民調解委會，也可以由一個人民調解委員會進行調解。

第四條 共同調解跨地區、跨單位的民間糾紛由最先受理的人民調解委員會主持調解，其他人民調解委員會協助調解。其他人民調解委員會主持調解有利於解決糾紛的，也可由有關人民調解委員會協商確定。

第五條 共同調解民間糾紛應當按照自願、平等、合法、公正的原則，積極促成當事人達成調解協議。

第六條 主持調解的人民調解委員會的職責：

- 一、受理糾紛；
- 二、發現糾紛有激化可能時，應採取必要措施，防止糾紛激化；
- 三、針對糾紛情況，開展調查研究，收集糾紛的有關材料，制定

調解方案；

四、向有關人民調解委員會提出共同調解意見；

五、確定調解的時間、地點，通知糾紛當事人及有關人民調解委員會參加調解；

六、主持調解，製作調解文書；

七、敦促有關當事人履行調解協定，做好回訪工作；

八、負責統計和檔案材料保管。

第七條 協助調解的人民調解委員會的職責：

一、協助進行調查研究，收集糾紛的事實材料；

二、主動採取措施，防止糾紛激化；

三、配合主持調解的人民調解委員會，對當事人進行說服教育，促成當事人達成調解協定；

四、敦促當事人履行調解協議。

第八條 經過調解，當事人達成調解協定的，應當製作調解協議書。調解協議書應由當事人、調解人員簽名，並加蓋各有關人民調解委員會印章。

第九條 當事人未達成調解協定或達成協議後又反悔的，可以就原糾紛申請基層人民政府處理或向人民法院起訴。

第十條 本辦法由司法部負責解釋。

第十一條 本辦法自公佈之日起生效。

附錄十三 最高人民法院關於審理涉及人民調解協議

的民事案件的若干規定

修改日期：2002年09月05日最高人民法院院審判委員會第1204次會議通過

資料來源：JUDICATURE OF CHINA

為了公正審理涉及人民調解協定的民事案件，根據《中華人民共和國民法通則》、《中華人民共和國合同法》、《中華人民共和國民事訴訟法》，參照《人民調解委員會組織條例》，結合民事審判經驗和實際情況，對審理涉及人民調解協議的民事案件的有關問題作

如下規定：

第一條 經人民調解委員會調解達成的、有民事權利義務內容，並由雙方當事人簽字或者蓋章的調解協定，具有民事合同性質。當事人應當按照約定履行自己的義務，不得擅自變更或者解除調解協議。

第二條 當事人一方向人民法院起訴，請求對方當事人履行調解協議的，人民法院應當受理。當事人一方向人民法院起訴，請求變更或者撤銷調解協議，或者請求確認調解協議無效的，人民法院應當受理。

第三條 當事人一方起訴請求履行調解協議，對方當事人反駁的，有責任對反駁訴訟請求所依據的事實提供證據予以證明。

當事人一方起訴請求變更或者撤銷調解協議，或者請求確認調解協議無效的，有責任對自己的訴訟請求所依據的事實提供證據予以證明。

當事人一方以原糾紛向人民法院起訴，對方當事人以調解協議抗辯的，應當提供調解協議書。

第四條 具備下列條件的，調解協議有效：

- (一) 當事人具有完全民事行為能力；
- (二) 意思表示真實；
- (三) 不違反法律、行政法規的強制性規定或者社會公共利益。

第五條 有下列情形之一的，調解協議無效：

- (一) 損害國家、集體或者第三人利益；
- (二) 以合法形式掩蓋非法目的；
- (三) 損害社會公共利益；
- (四) 違反法律、行政法規的強制性規定。

人民調解委員會強迫調解的，調解協議無效。

第六條 下列調解協議，當事人一方有權請求人民法院變更或者撤銷：

(一)因重大誤解訂立的；

(二)在訂立調解協議時顯失公平的；

一方以欺詐、脅迫的手段或者乘人之危，使對方在違背真實意思的情況下訂立的調解協定，受損害方有權請求人民法院變更或者撤銷。

當事人請求變更的，人民法院不得撤銷。

第七條 有下列情形之一的，撤銷權消滅：

(一)有撤銷權的當事人自知道或者應當知道撤銷理由之日起沒有行使撤銷權；

(二)具有撤銷權的當事人知道撤銷事由後明確表示或者以自己的行為放棄撤銷權。

第八條 無效的調解協議或者被撤銷的調解協議自始沒有法律約束力。調解協定部分無效，不影響其他部分效力的，其他部分仍然有效。

第九條 調解協議的訴訟時效，適用民法通則第一百三十五條的規定。

原糾紛的訴訟時效因人民調解委員會調解而中斷。

調解協議被撤銷或者被認定無效後，當事人以原糾紛起訴的，訴訟時效自調解協議被撤銷或者被認定無效的判決生效之日起重新計算。

第十條 具有債權內容的調解協定，公證機關依法賦予強制執行效力的，債權人可以向被執行人住所地或者被執行人的財產所在地人民法院申請執行。

第十一條 基層人民法院及其派出的人民法庭審理涉及人民調解協議的民事案件，一般應當適用簡易程式。

第十二條 人民法院審理涉及人民調解協議的民事案件，調解協議被人民法院已經發生法律效力的判決變更、撤銷，或者被確認無效的，可以適當的方式告知當地的司法行政機關或者人民調解委員會。

第十三條 本規定自2002年11月1日起施行。

人民法院審理民事案件涉及2002年11月1日以後達成的人民調解協議的，適用本規定。

附錄十四 最高人民法院關於人民法院民事調解工作

若干問題的規定

法釋〔2004年〕12號

《最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定》已於2004年8月18日由最高人民法院審判委員會第1321次會議通過，現予公佈，自2004年11月1日起施行。

資料來源：中華人民共和國最高人民法院公報2004年第10期

為了保證人民法院正確調解民事案件，及時解決糾紛，保障和方便當事人依法行使訴訟權利，節約司法資源，根據《中華人民共和國民事訴訟法》等法律的規定，結合人民法院調解工作的經驗和實際情況，制定本規定。

- 第一條 人民法院對受理的第一審、第二審和再審民事案件，可以在答辯期滿後裁判作出前進行調解。在徵得當事人各同意後，人民法院可以在答辯期滿前進行調解。
- 第二條 對於有可能通過調解解決的民事案件，人民法院應當調解。但適用特別程式、督促程式、公示催告程式、破產還債程式的案件。婚姻關係、身份關係確認案件以及其他依案件性質不能進行調解的民事案件，人民法院不予調解。
- 第三條 根據民事訴訟法第八十七條的規定，人民法院可以邀請與當事人有特定關係或者與案件有一定聯繫的企業事業單位、社會團體或者其他組織，和具有專門知識、特定社會經驗、當事人有特定關係並有利於促成調解的個人協助調解工作。
- 經各方當事人同意，人民法院可以委託前款規定的單位或者個人對案件進行調解，達成調解協定後，人民法院應當依法予以確認。
- 第四條 當事人在訴訟過程中自行達成和解協定的，人民法院可以根據當事人的申請依法確認和解協議製作調解書。
- 雙方當事人申請庭外和解的期間，不計入審限。
- 當事人在和解過程中申請人民法院對和解活動進行協調的，人民法院可以委派審判輔助人員或者邀請，委託有關單位和個人從事協調活動。
- 第五條 人民法院應當在調解前告知當事人主持調解人員和書記員姓名以及是否申請回避等有關訴訟權利和訴訟義務。
- 第六條 在答辯期滿前人民法院對案件進行調解，適用普通程式的案件在當

事人同意調解之日起15日內，適用簡易程式的案件在當事人同意調解之日起7日內未達成調解協定的，經各方當事人同意，可以繼續調解。延長的調解期間不計入審限

- 第七條 當事人申請不公開進行調解的，人民法院應當准許。
調解時當事人各方應當同時在場，根據需要也可以對當事人分別作調解工作。
- 第八條 當事人可以自行提出調解方案，主持調解的人員也可以提出調解方案供當事人協商時參考。
- 第九條 調解協定內容超出訴訟請求的，人民法院可以准許。
- 第十條 人民法院對於調解協議約定一方不履行協議應當承擔民事責的，應予准許。調解協定約定一方不履行協議，另一方可以請求人民法院對案件作出裁判的條款，人民法院不予准許。
- 第十一條 調解協議約定一方提供擔保或者案外人同意為當事人提供擔保的，人民法院應當准許。
案外人提供擔保的，人民法院製作調解書應當列明擔保人，並將調解書送交擔保人。擔保人不簽收調解書的，不影響調解書生效。
當事人或者案外人提供的擔保符合擔保法規定的條件時生效。
- 第十二條 調解協議具有下列情形之一的，人民法院不予確認：
(一) 侵害國家利益和社會公共利益的；
(二) 侵害案外人利益的；
(三) 違背當事人真實意思的；
(四) 違反法律、行政法規禁止性規定的。
- 第十三條 根據民事訴訟法第九十條第一款第(四)項規定，當事人各方同意在調解協議上簽名或者蓋章後生效，經人民法院審查確認後，應當記入筆錄或者將協議附卷，並由當事人、審判人員、書記員簽名或者蓋章後即具有法律效力。當事人請製作調解書的，人民法院應當製作調解書送交當事人。當事人拒收調解書的，不影響調解協議的效力。一方不履行調解協議的，另一方可以持調解書向人民法院申請執行。
- 第十四條 當事人不能對訴訟費用如何承擔達成協議的，不影響調解協議的效力。人民法院可以直接決定當事人承擔訴訟費用的比例，並將決定記入調解書。
- 第十五條 對調解書的內容既不享有權利又不承擔義務的當事人不簽收調解書的不影響調解書的效力。
- 第十六條 當事人以民事調解書與調解協議的原意不一致為由提出異議，人民法院審查後認為異議成立的，應當根據調解協定裁定補正民事調解書的相關內容。
- 第十七條 當事人就部分訴訟請求達成調解協定的，人民法院可以就此先行確

認並製作調解書。

當事人就主要訴訟請求達成調解協定，請求人民法院對未達成協議的訴訟請求提出處理意見並表示接受該處理結果的，人民法院的處理意見是調解協議的一部分內容，製作調解書的記入調解書。

第十八條 當事人自行和解或者經調解達成協議後，請求人民法院按照和解協定或者調解協定的內容製作判決書的，人民法院不予支持。

第十九條 調解書確定的擔保條款條件或者承擔民事責任的條件成就時，當事人申請執行的，人民法院應當依法執行。

不履行調解協議的當事人按照前款規定承擔了調解書確定的民事責任後，對方當事人又要求其承擔民事訴訟法第二百三十二條規定的遲延履行責任的，人民法院不予支持。

第二十條 調解書約定給付特定標的物的，調解協議達成前該物上已經存在的第三人的物權和優先權不受影響。第三人在執行過程中對執行標的物提出異議的，應當按照民事訴訟法第二百零八條規定處理。

第二十一條 人民法院對刑事附帶民事訴訟案件進行調解，依照本規定執行。

第二十二條 本規定實施前人民法院已經受理的案件，在本規定施行後尚未審結的，依照本規定執行。

第二十三條 本規定實施前最高人民法院的有關司法解釋與本規定不一致的，適用本規定。

第二十四條 本規定自2004年11月1日起實施。

附錄十五 最高人民法院關於建立健全訴訟與非訴訟

相銜接的矛盾糾紛解決機制的若干意見

[公佈機關] 最高人民法院[文(令)號] 法發 2009 45 號

[公佈日期] 2009年7月24

資料來源：司法業務文獻2009年第38期

為發揮人民法院在建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制方面的積極作用，促進各種糾紛解決機制的發展，現制定以下意見。

一、明確主要目標和任務要求

1. 建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的主要目標是：充分發揮人民法院、行政機關、社會組織、企事業單位以及其他各方面的力量，促進各種糾紛解決方式相互配合、相互協調和全面發展，做好訴訟與非訴訟管道的相互銜接，為人民群眾提供更多可供選擇的糾紛解決方式，維護社會和諧穩定，促進經濟社會又好又快發展。

2. 建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的主要任務是：充分發揮審判權的規範、引導和監督作用，完善訴訟與仲裁、行政調處、人民調解、商事調解、行業調解以及其他非訴訟糾紛解決方式之間的銜接機制，推動各種糾紛解決機制的組織和程式制度建設，促使非訴訟糾紛解決方式更加便捷、靈活、高效，為矛盾糾紛解決機制的繁榮發展提供司法保障。

3. 在建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制的過程中，必須緊緊依靠黨委領導，積極爭取政府支持，鼓勵社會各界參與，充分發揮司法的推動作用；必須充分保障當事人依法處分自己的民事權利和訴訟權利。

二、促進非訴訟糾紛解決機制的發展

4. 認真貫徹執行中華人民共和國仲裁法和相關司法解釋，在仲裁協定效力、證據規則、仲裁程式、裁決依據、撤銷裁決審查標準、不予執行裁決審查標準等方面，尊重和體現仲裁制度的特有規律，最大程度地發揮仲裁制度在糾紛解決方面的作用。對於仲裁過程中申請證據保全、財產保全的，人民法院應當依法及時辦理。

5. 認真貫徹執行中華人民共和國勞動爭議調解仲裁法和相關司法解釋的規定，加強與勞動、人事爭議等仲裁機構的溝通和協調，根據勞動、人事爭議案件的特點採取適當的審理方式，支援和鼓勵仲裁機制發揮作用。對勞動、人事爭議仲裁機構不予受理或者逾期未作出決定的勞動、人事爭議事項，申請人向人民法院提起訴訟的，人民法院應當依法受理。

6. 要進一步加強與農村土地承包仲裁機構的溝通和協調，妥善處理農村土地承包糾紛，努力為農村改革發展提供強有力的司法保障和法律服務。當事人對農村

土地承包仲裁機構裁決不服而提起訴訟的，人民法院應當及時審理。當事人申請法院強制執行已經發生法律效力的裁決書和調解書的，人民法院應當依法及時執行。

7. 人民法院要大力支持、依法監督人民調解組織的調解工作，在審理涉及人民調解協定的民事案件時，應當適用有關法律規定。

8. 為有效化解行政管理活動中發生的各類矛盾糾紛，人民法院鼓勵和支持行政機關依當事人申請或者依職權進行調解、裁決或者依法作出其他處理。調解、裁決或者依法作出的其他處理具有法律效力。當事人不服行政機關對平等主體之間民事爭議所作的調解、裁決或者其他處理，以對方當事人為被告就原爭議向人民法院起訴的，由人民法院作為民事案件受理。法律或司法解釋明確規定作為行政案件受理的，人民法院在對行政行為進行審查時，可對其中的民事爭議一併審理，並在作出行政判決的同時，依法對當事人之間的民事爭議一併作出民事判決。行政機關依法對民事糾紛進行調處後達成的有民事權利義務內容的調解協議或者作出的其他不屬於可訴具體行政行為的處理，經雙方當事人簽字或者蓋章後，具有民事合同性質，法律另有規定的除外。

9. 沒有仲裁協議的當事人申請仲裁委員會對民事糾紛進行調解的，由該仲裁委員會專門設立的調解組織按照公平中立的調解規則進行調解後達成的有民事權利義務內容的調解協定，經雙方當事人簽字或者蓋章後，具有民事合同性質。

10. 人民法院鼓勵和支援行業協會、社會組織、企事業單位等建立健全調解相關糾紛的職能和機制。經商事調解組織、行業調解組織或者其他具有調解職能的組織調解後達成的具有民事權利義務內容的調解協議，經雙方當事人簽字或者蓋章後，具有民事合同性質。

11. 經中華人民共和國勞動爭議調解仲裁法規定的調解組織調解達成的勞動爭議調解協定，由雙方當事人簽名或者蓋章，經調解員簽名並加蓋調解組織印章後生效，對雙方當事人具有合同約束力，當事人應當履行。雙方當事人可以未經仲裁程式，根據本意見關於司法確認的規定直接向人民法院申請確認調解協議效力。人民法院不予確認的，當事人可以向勞動爭議仲裁委員會申請仲裁。

12. 經行政機關、人民調解組織、商事調解組織、行業調解組織或者其他具有調解職能的組織對民事糾紛調解後達成的具有給付內容的協議，當事人可以按照中華人民共和國公證法的規定申請公證機關依法賦予強制執行效力。債務人不履行或者不適當履行具有強制執行效力的公證文書的，債權人可以依法向有管轄權的人民法院申請執行。

13. 對於具有合同效力和給付內容的調解協定，債權人可以根據中華人民共和國民事訴訟法和相關司法解釋的規定向有管轄權的基層人民法院申請支付令。申請書應當寫明請求給付金錢或者有價證券的數量和所根據的事實、證據，並附調解協議原件。因支付拖欠勞動報酬、工傷醫療費、經濟補償或者賠償金事項達成調解協定，用人單位在協定約定期限內不履行的，勞動者可以持調解協議書依法向人民法院申請支付令。

三、完善訴訟活動中多方參與的調解機制

14. 對屬於人民法院受理民事訴訟的範圍和受訴人民法院管轄的案件，人民法院在收到起訴狀或者口頭起訴之後、正式立案之前，可以依職權或者經當事人申請後，委派行政機關、人民調解組織、商事調解組織、行業調解組織或者其他具有調解職能的組織進行調解。當事人不同意調解或者在商定、指定時間內不能達成調解協議的，人民法院應當依法及時立案。

15. 經雙方當事人同意，或者人民法院認為確有必要的，人民法院可以在立案後將民事案件委託行政機關、人民調解組織、商事調解組織、行業調解組織或者其他具有調解職能的組織協助進行調解。當事人可以協商選定有關機關或者組織，也可商請人民法院確定。調解結束後，有關機關或者組織應當將調解結果告知人民法院。達成調解協議的，當事人可以申請撤訴、申請司法確認，或者由人民法院經過審查後製作調解書。調解不成的，人民法院應當及時審判。

16. 對於已經立案的民事案件，人民法院可以按照有關規定邀請符合條件的組織或者人員與審判組織共同進行調解。調解應當在人民法庭或者其他辦公場所進行，經當事人同意也可以在法院以外的場所進行。達成調解協定的，可以允許當事人撤訴，或者由人民法院經過審查後製作調解書。調解不成的，人民法院應當及時審判。開庭前從事調解的法官原則上不參與同一案件的開庭審理，當事人同意的除外。

17. 有關組織調解案件時，在不違反法律、行政法規強制性規定的前提下，可以參考行業慣例、村規民約、社區公約和當地善良風俗等行為規範引導當事人達成調解協定。

18. 在調解過程中當事人有隱瞞重要事實、提供虛假情況或者故意拖延時間等行為的，調解員可以給予警告或者終止調解，並將有關情況報告委派或委託人民法院。當事人的行為給其他當事人或者案外人造成損失的，應當承擔相應的法律責任。

19. 調解過程不公開，但雙方當事人要求或者同意公開調解的除外。從事調解的機關、組織、調解員，以及負責調解事務管理的法院工作人員，不得披露調解過程的有關情況，不得在就相關案件進行的訴訟中作證，當事人不得在審判程式中將調解過程中製作的筆錄、當事人為達成調解協議而作出的讓步或者承諾、調解員或者當事人發表的任何意見或者建議等作為證據提出，但下列情形除外：

(一)雙方當事人均同意的；

(二)法律有明確規定的；

(三)為保護國家利益、社會公共利益、案外人合法權益，人民法院認為確有必要的。

四、規範和完善司法確認程式

20. 經行政機關、人民調解組織、商事調解組織、行業調解組織或者其他具有調解職能的組織調解達成的具有民事合同性質的協定，經調解組織和調解員簽字蓋章後，當事人可以申請有管轄權的人民法院確認其效力。當事人請求履行調解協

議、請求變更、撤銷調解協議或者請求確認調解協議無效的，可以向人民法院提起訴訟。

21. 當事人可以在書面調解協議中選擇當事人住所地、調解協議履行地、調解協議簽訂地、標的物所在地基層人民法院管轄，但不得違反法律對專屬管轄的規定。當事人沒有約定的，除中華人民共和國民事訴訟法第三十四條規定的情形外，由當事人住所地或者調解協議履行地的基層人民法院管轄。經人民法院委派或委託有關機關或者組織調解達成的調解協定的申請確認案件，由委派或委託人民法院管轄。

22. 當事人應當共同向有管轄權的人民法院以書面形式或者口頭形式提出確認申請。一方當事人提出申請，另一方表示同意的，視為共同提出申請。當事人提出申請時，應當向人民法院提交調解協議書、承諾書。人民法院在收到申請後應當及時審查，材料齊備的，及時向當事人送達受理通知書。雙方當事人簽署的承諾書應當明確載明以下內容：

(一)雙方當事人出於解決糾紛的目的自願達成協議，沒有惡意串通、規避法律的行為；

(二)如果因為該協定內容而給他人造成損害的，願意承擔相應的民事責任和其他法律責任。

23. 人民法院審理申請確認調解協議案件，參照適用中華人民共和國民事訴訟法有關簡易程式的規定。案件由審判員一人獨任審理，雙方當事人應當同時到庭。人民法院應當面詢問雙方當事人是否理解所達成協議的內容，是否接受因此而產生的後果，是否願意由人民法院通過司法確認程式賦予該協定強制執行的效力。

24. 有下列情形之一的，人民法院不予確認調解協議效力：

(一)違反法律、行政法規強制性規定的；

(二)侵害國家利益、社會公共利益的；

(三)侵害案外人合法權益的；

(四)涉及是否追究當事人刑事責任的；

(五)內容不明確，無法確認和執行的；

(六)調解組織、調解員強迫調解或者有其他嚴重違反職業道德準則的行為的；

(七)其他情形不應當確認的。

當事人在違背真實意思的情況下簽訂調解協定，或者調解組織、調解員與案件有利害關係、調解顯失公正的，人民法院對調解協議效力不予確認，但當事人明知存在上述情形，仍堅持申請確認的除外。

25. 人民法院依法審查後，決定是否確認調解協議的效力。確認調解協議效力的決定送達雙方當事人後發生法律效力，一方當事人拒絕履行的，另一方當事人可以依法申請人民法院強制執行。

五、建立健全工作機制

26. 有條件的地方人民法院可以按照一定標準建立調解組織名冊和調解員名冊，

以便於引導當事人選擇合適的調解組織或者調解員調解糾紛。人民法院可以根據具體情況及時調整調解組織名冊和調解員名冊。

27. 調解員應當遵守調解員職業道德準則。人民法院在辦理相關案件過程中發現調解員與參與調解的案件有利害關係，可能影響其保持中立、公平調解的，或者調解員有其他違反職業道德準則的行為的，應當告知調解員回避、更換調解員、終止調解或者採取其他適當措施。除非當事人另有約定，人民法院不允許調解員在參與調解後又在就同一糾紛或者相關糾紛進行的訴訟程式中作為一方當事人的代理人。

28. 根據工作需要，人民法院指定院內有關單位或者人員負責管理協調與調解組織、調解員的溝通聯絡、培訓指導等工作。

29. 各級人民法院應當加強與其他國家機關、社會組織、企事業單位元和相關組織的聯繫，鼓勵各種非訴訟糾紛解決機制的創新，通過適當方式參與各種非訴訟糾紛解決機制的建設，理順訴訟與非訴訟相銜接過程中出現的各種關係，積極推動各種非訴訟糾紛解決機制的建立和完善。

30. 地方各級人民法院應當根據實際情況，制定關於調解員條件、職業道德、調解費用、訴訟費用負擔、調解管理、調解指導、銜接方式等規範。高級人民法院制定的相關工作規範應當報最高人民法院備案。基層人民法院和中級人民法院制定的相關工作規範應當報高級人民法院備案。



附錄十六 最高人民法院關於人民調解協議司法確認

程序的若干規定

1. 2011年3月23日最高人民法院公佈
2. 法釋〔2011〕5號
3. 自2011年3月30日起施行

為了規範經人民調解委員會調解達成的民事調解協定的司法確認程式，進一步建立健全訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制，依照《中華人民共和國民事訴訟法》和《中華人民共和國人民調解法》的規定，結合審判實際，制定本規定。

第一條 當事人根據《中華人民共和國人民調解法》第三十三條的規定共同向人民法院申請確認調解協議的，人民法院應當依法受理。

第二條 當事人申請確認調解協議的，由主持調解的人民調解委員會所在地基層人民法院或者它派出的法庭管轄。

人民法院在立案前委派人民調解委員會調解並達成調解協議，當事人申請司法確認的，由委派的人民法院管轄。

第三條 當事人申請確認調解協議，應當向人民法院提交司法確認申請書、調解協議和身份證明、資格證明，以及與調解協議相關的財產權利證明等證明材料，並提供雙方當事人的送達位址、電話號碼等聯繫方式。委託他人代為申請的，必須向人民法院提交由委託人簽名或者蓋章的授權委託書。

第四條 人民法院收到當事人司法確認申請，應當在三日內決定是否受理。人民法院決定受理的，應當編立“調確字”案號，並及時向當事人送達受理通知書。雙方當事人同時到法院申請司法確認的，人民法院可以當即受理並作出是否確認的決定。

有下列情形之一的，人民法院不予受理：

- (一)不屬於人民法院受理民事案件的範圍或者不屬於接受申請的人民法院管轄的；
- (二)確認身份關係的；
- (三)確認收養關係的；
- (四)確認婚姻關係的。

第五條 人民法院應當自受理司法確認申請之日起十五日內作出是否確認的決定。因特殊情況需要延長的，經本院院長批准，可以延長十日。

在人民法院作出是否確認的決定前，一方或者雙方當事人撤回司法確認申請的，人民法院應當准許。

第六條 人民法院受理司法確認申請後，應當指定一名審判人員對調解協議進行審查。人民法院在必要時可以通知雙方當事人同時到場，當面詢問當事人。當事人應當向人民法院如實陳述申請確認的調解協定的有關情況，保證提交的證明材料真實、合法。人民法院在審查中，認為當事人的陳述或者提供的證明材料不充分、不完備或者有疑義的，可以要求當事人補充陳述或者補充證明材料。當事人無正當理由未按時補充或者拒不接受詢問的，可以按撤回司法確認申請處理。

第七條 具有下列情形之一的，人民法院不予確認調解協議效力：

- (一)違反法律、行政法規強制性規定的；
- (二)侵害國家利益、社會公共利益的；
- (三)侵害案外人合法權益的；
- (四)損害社會公序良俗的；
- (五)內容不明確，無法確認的；
- (六)其他不能進行司法確認的情形。

第八條 人民法院經審查認為調解協議符合確認條件的，應當作出確認決定書；決定不予確認調解協議效力的，應當作出不予確認決定書。

第九條 人民法院依法作出確認決定後，一方當事人拒絕履行或者未全部履行的，對方當事人可以向作出確認決定的人民法院申請強制執行。

第十條 案外人認為經人民法院確認的調解協議侵害其合法權益的，可以自知道或者應當知道權益被侵害之日起一年內，向作出確認決定的人民法院申請撤銷確認決定。

第十一條 人民法院辦理人民調解協議司法確認案件，不收取費用。

第十二條 人民法院可以將調解協定不予確認的情況定期或者不定期通報同級司法行政機關和相關人民調解委員會。

第十三條 經人民法院建立的調解員名冊中的調解員調解達成協議後，當事人申請司法確認的，參照本規定辦理。人民法院立案後委託他人調解達成的協議的司法確認，按照《最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定》（法釋〔2004〕12號）的有關規定辦理。

參考資料

一、文獻部份

(一) 台灣書籍

1. 王澤鑑，民法總則，三民書局總經銷，2008年10月修訂版。
2. 尤重道 著，農地租賃，永然文化出版，旭昇圖書總經銷，1996年10再版。
3. 行政院大陸委員會編印，中國大陸民事訴訟法之研究。
4. 吳志光 著，行政法，新學林出版，2006年1月1版1刷。
5. 吳光明 著，仲裁法理論與判決研究（台灣財產法暨經濟法研究叢書（一）），翰蘆出版，2004年11月初版。
6. 吳明軒，民事訴訟法(精裝上中下三冊)，作者自版，2009年10月修訂八版。
7. 李宏仁 著，我國現行調解制度與理論之研究，華統書局，2003年。
8. 沈冠伶，訴訟權保障與裁判外紛爭處理，元照出版有限公司，2006年4月初版第1刷。
9. 林俊益 著，中國大陸地區仲裁制度之研究，保成，1997年6月初版。
10. 林洲富，實用非訟事件法，五南出版，2008年7月5版1刷。
11. 林山田，刑法各罪論(上冊)，作者自版，台大法學院圖書部經銷，2004年1月增訂4版。
12. 陳榮宗、林慶苗 著，民事訴訟法(下)，三民出版，2008年1月修訂四版四刷。
13. 陳敏 著，行政法總論，作者自版，新學林經銷，2007年10月5版。
14. 陳計男，民事訴訟法論(上)，2006年增訂三版三刷；楊建華原著、鄭傑夫增訂，民事訴訟法要論，三民書局總經銷。
15. 陳計男，程序法之研究(二)，三民，1995年4月初版。

16. 張子源 著，鄉鎮市調解制度之實用，1983年6月初版，自版。
17. 許惠祐，兩岸交流政策與法律，臺北：華泰文化，2007年初版。
18. 黃越欽 著，勞動法新論，臺北，作者自版，翰蘆總經銷，2006年9月修訂三版。
19. 葛義才，非訟事件法論，三民總經銷，2008年5月再版。
20. 楊建華 主編，海峽兩岸民事程式法論，臺北：月旦，1997年2月1版。
21. 楊建華，民事訴訟法實務問題研究，三民總經銷，1997年7月。
22. 楊建華，問題研析民事訴訟法(三)，三民總經銷，1998年5月出版。
23. 戴炎輝 著，清代台灣之鄉治，臺北，聯經出版，1998年初版4刷。

(二) 中國大陸書籍：

1. 江傳、楊榮新 主編，人民調解學概論，法律出版社出版，新華書店發行，1990年6月第1版。
2. 李祖軍，調解制度論—衝突解決的和諧之路，法律出版社，2010年。
3. 何兵 著，現代社會的紛爭解決，北京：法律出版社出版，2003年1月第1版。
4. 范愉 主編，ADR原理與實務，廈門大學出版社，2002年11月。
5. 范愉 主編，司法制度概論，中國人民大學出版社，2004年3月第1次印刷，頁412。
6. 梁得超 主編，人民調解學，山東人民出版社，1999年7月第1版。
7. 春楊 著，晚清鄉土社會民事糾紛調解制度研究，北京大學出版社，2009年2月第1版。
8. 國務院法制辦公室 編，中華人民共和國人民調解法(實用版)，中國法制出版社，2010年9月第1版。
9. 曾憲義主編，范愉 著，非訴訟糾紛解決機制之研究，中國人民大學出版

社，2000年6月第1次印刷。

10. 韓象乾、鄭學林 合著，【大陸六法精要(2)】民事訴訟法，月旦出版，學英總經銷，1994年2月初版。

(三)英文書籍

1. GEORGE APPLEBEY, A HANDBOOK OF DISPUTE RESOLUTION: ADR IN ACTION (MACKIE ED., 1991).
2. HOWARD ABADINSKY, LAW AND JUSTICE: AN INTRODUCTION TO THE AMERICAN LEGAL SYSTEM (2008).
3. JACQUELINE M. NOLAN-HALEY, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN A NUTSHELL (2d ed. 2001).
4. KIMBERLEE K. KOVACH, MEDIATION IN A NUTSHELL (2003).
5. LARRY L. & TEPLY AND RALPH U. WHITTEN, CIVIL PROCEDURE (4th ed. 2009).
6. MARGARET C. JASPER, THE LAW OF DISPUTE RESOLUTION: ARBITRATION AND ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (1995).
7. THOMAS E. CARBONNEAU, CASE AND MATERIALS ON ARBITRATION LAW AND PRACTICE (2007).

(四)日文書籍:

1. 小島武司、伊藤真 編，裁判外紛争処理法，有斐閣，1998年5月30日初版第2刷。
2. 大森泰人、中沢則夫、中島康夫、稻吉大輔、符川公平著，詳說 金融ADR 制度，株式会社商事法務，2011年3月30日第2版第1刷。
3. 石川明編，比較裁判外紛争解決制度，慶應義塾出版會株式会社，1997年5月15日初版第1刷發行。

二、期刊論文:

(一)台灣文獻:

1. 林文軒，中國人民調解制度的重構與反思，中共研究，第43卷第12期，中共研究雜誌社，2009年12月。
2. 徐卉，大陸民事訴訟制度的過去、現在與未來，收錄於湯德宗、王鵬翔主編，

兩岸四地法律發展(下冊)—民事訴訟與刑事訴訟,中央研究院法律研究所籌備處出版,新學林總經銷,2007年8月出版。

3. 張衛平,大陸地區民事訴訟的沿革、改革與民事訴訟法的修正,收錄於湯德宗、王鵬翔主編,兩岸四地法律發展(下冊)—民事訴訟與刑事訴訟,中央研究院法律研究所籌備處出版,新學林總經銷,2007年8月出版。

(二)中國大陸文獻:

1. 人民調解雜誌社編委會,《人民調解法》解讀(二),人民調解,2011年5月。
2. 人民調解雜誌社編委會,《人民調解法》解讀(六),人民調解,2011年09月。
3. 人民調解雜誌社編委會,《人民調解法》解讀(三),人民調解,2011年06月。
4. 朱騰飛,調解協議司法確認機制之研究,江蘇警官學院學報,第26卷第3期,2011年5月。
5. 李婷婷,交互視域:人民調解委員會組織生產與流變的邏輯,社會主義研究,2011年第3期。
6. 李秀芬,關於人民調解組織之性質及法律地位的思考,山東社會科學,148期。
7. 范愉,人民調解與我國台灣地區鄉鎮市調解的比較與研究,清華法學,第1期,第5卷,2011年。
8. 范愉,訴訟與非訴訟程序的若干問題,法學適用,2011年第9期。
9. 張永進,中國調解工作室制度研究—基於上海與廣安模式之考察,四川理工學院學報,第26卷第3期,2011年6月。
10. 張永進,人民調解協議司法確認制度的思考—以《人民調解法》為藍本,法治論壇,第20期。
11. 張金才,社會主義法制建設的恢復與發展,公共論壇2009年08月號。

12. 管仁亮、封芳，行業性調解的法學解析，延邊黨校學報，第 26 卷第 4 期，2011 年 8 月。
13. 管文臣，人民調解法助推以案定補機制長效發展，人民調解，2011 年 09 期。
14. 潘劍鋒，論司法確認，中國法學，2011 年第 3 期，中國法學雜誌社。

(三)英文文獻

1. A. Stephans Clay, expediting and controlling Antitrust Litigation - the demand for cost containment: Alternatives to Traditional Litigation, 51 Antitrust L. J. 435 (1982).
2. Richard Michael Victorio, Internet Dispute Resolution (iDR): Bringing ADR into the 21st Century, 1 Pepp. Disp. Resol. L. J. 279 (2001).
3. Robert Bennett Lubic, reducing costs and conveniences in International Commercial Arbitration and other forms of Alternative Resolution through online dispute resolution, 15 Am. Rev. Int' l Arb. 507 (2004).

三、碩博士論文

羅朝勝 撰，鄉鎮市調解之研究，2003 年，國立中正大學碩士論文。

四、網路資料

(一)台灣

1. 大紀元報導，網址：<http://www.epochtimes.com/>。
2. 立法院全球法律資訊網：<http://glin.ly.gov.tw/web/index.do/>。
3. 內政統計通報 100 年第 15 週，99 年地方辦理調解業務概況，內政部統計處製作，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm#一、民政。>
4. 司法院，網址：<http://www.judicial.gov.tw/>。

(二)中國網站：中國期刊全文數據庫：<http://www.cnki.net/>。

(三)美國網站：

1. <http://uscode.house.gov/>。
2. <http://www.findlaw.com>。
3. <http://www.thecre.com/fedlaw/legal89/standard.htm>。
4. <http://www.sice.oas.org/dispute/comarb/uncitral/icomarbel.asp#art>。
5. Lexis.com 法學檢索系統:<http://140.128.103.17:2077/ap/auth>。
6. Westlaw International:<http://140.128.103.17:2945>。

(四)澳洲網站：

<http://www.iama.org.au/pdf/FinalPracticeStandards.pdf>。

