

消費爭議調解與其他調解在組織法上之比較

黃明陽*

弁言

壹、行政調解組織定位之比較

- 一、行政機關判斷標準之探討
- 二、行政調解組織定位之比較
- 三、行政調解組織型態之比較

貳、行政調解組織成員之比較

- 一、調解委員在組織上(人數、資格、類別)之比較
- 二、調解委員在任用上(任期、聘任、解聘)之比較
- 三、行政調解組織主席及幕僚單位之比較

四、行政調解組織主管機關之比較

參、結語

- 一、行政調解組織比較表
- 二、行政調解組織法制化之必要性
- 三、行政調解組織應力求專業化
- 四、行政調解組織應確保委員之獨立性及專業性

弁 言

行政法可分為行政組織法及行政作用法兩大類，前者係規範行政機關內部運作，後者則規範行政機關對外行為為主，分別產生組織法關係及作用法關係¹，由於徒法不足以自行，因此在公行政的運作施行方面，

* 作者為行政院消費者保護委員會副秘書長。

¹ 劉宗德著「台灣地區行政法律關係之適用法」，收錄於氏著「行政法基本原則」(頁95至頁126)，1998年一版，學林文化事業有限公司出版，頁99。所謂組織法關係，泛指國家或地方公共團體等行政主體間之關係，或上級機關與下級機關及對等機關間此等行政機關之縱、橫關係。至於作用法關係，則指行政主體或行政機關，為達成其任務之行政目的，以一般人民為相對人，實施各種行政活動所生之法律關係。

必須結合龐大之人力及物力，建立各種「行政組織」，以完成其行政任務²，行政調解亦不能例外，亦應建立行政調解之組織，以辦理是項行政調解業務。

由於我國有關行政調解制度有甚多不同類型³，筆者為期進一步說明行政調解組織之特色，擬分就行政調解制度中有關調解組織之定位、調解組織之成員等，與行政組織法有關的問題進行比較討論。

壹、行政調解組織定位之比較

所謂行政組織法，係以規定「行政機關」之地位、權限、編制及其構成分子為其主要內容之法規⁴，可見係以行政機關為其規範之主軸。行政機關為推動行政調解制度，原則上亦應特別設置行政調解之組織（俗稱行政調解機關），以專責辦理行政調解業務；惟因此種組織亦可以個案任務編組方式為之，俾保持其組織之彈性⁵，導致行政調解之組織型態不一。由於該等行政調解之組織既係由行政機關所設置，故該等組織在本質上亦應屬於行政組織之一種類型或內容，因此首先需要就其組織定位方面加以討論比較。

一、行政機關判斷標準之探討

依據三權分立有關國家公權力的分配理論，行政國家公權力的機關，主要有立法機關、司法機關及行政機關等三大類型。可見「機

² 陳敏著「行政法總論」，民國 93 年 11 月四版，三民書局總經銷，頁 874。認為：公行政必須結合龐大之人力及物力，建立各種「行政組織」，以完成其行政任務。

³ 有關我國行政調解制度的類型，請見拙著「消費爭議調解與其他調解在制度上之比較」，刊於消費者保護研究第十輯，頁 1 以下，民國 93 年 12 月，行政院消費者保護委員會編印。

⁴ 林紀東著「行政法」，民國 83 年 11 月再修訂再版，三民書局發行，頁 145。行政組織法者，規定行政機關之地位、權限、編制及其構成分子之法規也。

⁵ 行政院研究發展考核委員會編著「行政機關介入私權爭議之研究」，民國 89 年 8 月初版，頁 142 及 143。「行政機關介入私權爭議作業須知草案」第 4 條第 1 項及其立法理由，對此即有詳細之規定及說明。

關」係屬於一種上位概念，「行政機關」則為其下位概念，行政調解之組織，既係由行政機關所設置，故有必要探討該組織之定位，是否符合執行行政公權力的「行政機關」。

經查目前對於「行政機關」一詞加以法律定義者，僅有「行政程序法」及「中央行政機關組織基準法」兩種法律，在個案討論時應同時加以注意。否則有關行政機關之範圍及類型，將因「行政機關」之定義不同，而有不同之結果，故而在探討行政調解組織定位之前，有先論述該兩種法律相關規定之必要，俾作為行政機關判斷標準之法律依據。

(一)行政程序法

民國 88 年 2 月 3 日公布之行政程序法，是我國針對「行政機關」一詞，唯一以法律予以明文定義之現行法；雖然行政程序法是以規制行政處分、行政契約、法規命令、行政規則、行政計畫、行政指導等行政作用之程序為主⁶，屬於行政作用之程序法，但因我國目前尚無行政組織通則規定，無法據為處理相關問題，因此，無論行政程序法有關行政機關的定義是否妥適，至少它是一個法律規定，有其一定之拘束力及公信力，筆者認為可以作為目前對「行政機關」解釋之最重要參考依據。

依照行政程序法第 2 條所規定之「行政機關」，除了包括中央及地方行政機關之「一般行政機關」以外，尚包括「視為行政機關」在內，主要著重在應負行政責任之行政機關誰屬，而非行政機關之組織架構問題，此為其與中央行政機關組織基準法最大的不同所在。行政程序法針對行政機關規定之特點如下：

1. 行政程序法對行政機關之定義採廣義說⁷：依據行政程序法第 2 條規定，所謂行政機關包括「一般行政機關」及「視為行政機

⁶ 吳庚著「行政法之理論與實用」(增訂七版)，頁 494。

⁷ 法務部 90 年 6 月 21 日法 90 律字第 018269 號函。按行政程序法 2 條第 2、3 項規定：「略」故除本法或其他法律另有規定外，應適用本法之機關，係採廣義說與實質說，並不限於行政院暨其所屬各機關，其他具有單獨法定地位之組織，於從事公共事務、行使公權力時，亦屬本法之行政機關。

關」二種，前者屬於組織法上的行政機關，後者屬於作用法上的行政機關。本文所謂的行政機關，係以組織法上的行政機關為限，併此敘明。

(1)一般行政機關：依據行政程序法第2條第2項「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨地位之組織」之規定，此之行政機關包括中央及地方之行政機關在內，也包括中央及地方之公立學校、公立醫院等行政主體（特殊公法人）在內（廣義的行政機關）。因其本身即為一種執行公權力之行政組織，故屬組織法上的行政機關。

(2)視為行政機關：依據行政程序法第2條第3項「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關」之規定，擴大行政機關之範圍，除了前述行政機關外，並將受託行使公權力之個人或團體，在委託行使公權力之範圍內，亦視為行政機關（實質的行政機關）。因為此種個人或團體本身並非為行政組織，僅因受託執行公權力而被視為行政機關，故屬作用法上的行政機關。

2. 行政程序法有關行政機關之定義，可以作為行政機關之認定標準：依據行政程序法第2條第2項規定，行政機關係為「具有單獨地位之組織」，就法定事務能決定並對外表示國家或地方自治團體或其他行政主體意思之組織，以行使公權力，從事公共行政事務為其特性；其組織有單獨之法規為其依據，並有獨立之編制、預算及印信。因此，通說認為行政機關不論中央或地方層級，均須具有下列「單獨之組織法規」、「獨立之預算及編制」、「獨立之印信對外行文」等三個構成要件，缺一不可⁸。另

⁸ 行政程序法第2條立法理由、吳庚著「行政法之理論與實用」（增訂七版）頁168、最高行政法院91年5月31日91年度字第462號裁定及法務部90年4月6日法90律字第009007號函，均持相同之見解。其中最高行政法院裁定：所稱行政機關，係指代表國、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織（行政程序法第2條第2項參照），在此所指之「單獨法定地位之組織」

外亦有學者⁹認為應予以彈性認定，雖有一定見地，惟究屬少數說，筆者基於行政機關須具有一定之權責，不宜彈性認定，仍贊同通說。

(1)單獨之組織法規：依據「組織法定原則」¹⁰，應以法令定之，其中「中央機關」依據中央法規標準法規定應以「法律」定之，「地方機關」依據地方制度法規定應以「（組織準則、規程、自治條例等）法令」定之，否則即非合法之行政機關，此項要件關涉該行政組織之權義能力問題，因其具有把關之重要角色，故可稱其為行政機關之「根本要件」。因此，凡是不得以自己名義作成意思表示於外，又無單獨之法定地位¹¹者，即非行政機關，而應屬內部單位¹²。

(2)獨立之編制及預算：係屬行政機關能否順利運作之重要資

者，係以具有經由中央或地方立法機關訂定該組織的法律、條例、通則或規程，即行政機關須具有「單獨之組織法規」、「獨立之編制和預算」以及依印信條例頒發之印信，並此敘明。

⁹ 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏合著「行政程序法實用」，2001年10月第二版，學林文化公司，頁11及12。如行政機關所為者係以意思表示為要素，對外發生效力之法律行為（例如行政處分、行政契約），則此時之行政機關須具有獨立之組織編制、預算、單獨之組織法規、並持有印信關防（此一判斷行政機關與內部單位之基準）；如若行政機關所為者係不對外直接發生效力之內部行為（例如行政規則），抑或不以意思表示為要素的事實行為（例如行政指導），則無強求其須具備如上要件之必要。而本法適用的程序類型既然包括訂定行政規則、實施行政指導、乃至處理陳情等內部或事實行為，則本法所稱之行政機關似無其概念範疇過分限縮之理。從而，本法第2條第2項之規定，應有重行檢討，並予適度放寬之必要。

¹⁰ 李震山著「行政法導論」，2005年10月修訂六版一刷，三民書局發行，頁84以下。行政組織組織法定原則：行政機關之組織應以法令定之，稱為組織法定原則（又稱組織法律主義），從法律保留及法律明確性原則而言，乃屬必然之理，藉此行政機關之成立與運作，方得以接受民意監督，進而落實主權在民之理念。行政機關之組織法令，國家（中央）機關應以法律（包括憲法及法律）定之（中央法規標準法第5條第3款），地方機關則分別以省（市）法規或縣規章（自治規章）定之（省縣自治法第42條）。

¹¹ 行政程序法第2條第2項立法理由。

¹² 同註10，李震山前揭書，頁84以下。

源，一個行政機關如欠缺此項要件，即其內部意思之形成及業務之推動，必須假手他機關，事事必須仰人鼻息，無法獨立自主地決定其意思，故屬行政機關具否獨立運作能力之「內部要件」。

- (3)獨立之印信對外行文：行政機關具有依印信條例所頒發之印信，一般稱之為「關防」，並能以自己名義對外行文，此種資格類如行為能力，係屬一種具否獨立運作資格之「外部要件」。一個獨立之行政機關，必須具有法定印信及對外行文能力，亦即要以自己名義蓋用法定印信對外行文，才符合該行政機關對外表示意思之法定要件，如無法以自己名義對外行文，該行政組織應僅屬行政機關之內部組織而已；如無法擁有自己名義之法定印信對外行文，原則上並不能發生行政行為之強制效果，至多僅屬具有通知之效果，均非屬獨立之行政機關。因此，「獨立之印信對外行文」，事實上即為該行政組織具否行為能力之「外部要件」，如欠缺此項要件，事事必須假藉其主管行政機關名義，則為無行為能力之行政組織。

(二)中央行政機關組織基準法

民國 93 年 6 月 23 日公布之中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法），對於所有中央行政機關的組織予以基本規定，屬於組織法性質，有關中央行政機關組織方面的問題，均應優先適用基準法的規定。

不過，依基準法第 35 條：「行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。（第 1 項）本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。（第 2 項）」之規定，依據法律不溯及既往原則，該基準法不能適用於在此之前業已成立現有之中央行政機關，換句話說，現有行政院及其所屬中央機關，在未經依據基準法規定處理之前，不能援用基準法規規定作為抗辯事由。

基準法針對中央之「機關」一詞，業以法律予以明文定義，且基準法第 5 條第 3 項明定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」屬於中央機關組織法令之特別規定，將來亦必須加以遵守。基準法針對機關規定之特點如下：

1. 基準法對機關定義採狹義說：基準法有關機關之定義，對其他法律之規定而言，屬於特別規定，在討論中央機關時，自應優先適用；不過，因基準法僅就「一般行政機關」規定，並不及於行政程序法所規定之「視為行政機關」，同時要特別注意僅適用於行政院及其所屬各級機關之中央行政機關，其他中央政府機關可以準用（基準法第 38 條），但不包括地方行政機關在內，故係採狹義說。
2. 基準法對機關層級採四級組織：依基準法第 3 條規定之「中央行政機關」，除行政院為一級機關外，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關等四個層級不同的機關，作為所有中央行政機關組織層級劃分之基準。其中四級機關之組織以命令定之（基準法第 4 條），則為中央法規標準法第 5 條第 3 款「國家機關之組織應以法律定之」之特別規定。
3. 基準法對機關組織採四種類型：基準法將中央行政機關分為「一般機關（首長制）」與「獨立機關（委員會）」、「附屬機關（一級機關所屬之委員會及二級機關所屬之首長制署局）」、「行政法人」等四種類型不同的機關。

關於基準法有關機關之規定，爰綜合說明如下：

1. 一般機關（首長制）：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部（即應有獨立印信對外行文），而依組織法律或命令設立（即應有單獨之組織法規），行使公權力之組織（即應有獨立之編制及預算）。此之定義，依照筆者在括號內所加註之意見，與後述行政程序法規定行政機關須係為「具有單獨地位之組織」所需三個要件，用語雖有不同，但在實質內容上並無太大差異，應可互為援用。

2. 獨立機關（委員會）：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。依基準法第 32 條規定，此種相當二級機關之獨立機關，必須採行委員會制，目前僅中央政府設有獨立機關，地方政府尚未及之，故此之定義，僅適用於中央機關。至於所謂合議制機關，係專指行政機關所轄為決定行政決策之合議制機關而言¹³。
3. 附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關。此之定義，並非中央機關所專用，地方機關亦有附屬機關，其性質並無不同，筆者認為中央及地方行政機關均可一體適用。此之附屬機關，尚可歸納為下列委員會及首長制二種類型：
 - (1) 委員會制附屬機關：依基準法第 31 條第 1 項「行政院基於政策統合需要得設附屬機關委員會」規定，僅一級機關行政院始得為之，其餘一級以下行政機關僅能設置首長制附屬機關，不得設置委員會附屬機關，故將來之行政機關原則上似以採首長制為主。至於此之附屬機關委員會，雖然亦屬於合議制機關之一種，惟並不包括獨立機關委員會在內。
 - (2) 首長制附屬機關：此為各級行政機關設置之一般原則，僅因層級之不同，而有不同之附屬機關用語。
 - ① 部：一級機關設置首長制附屬機關（二級機關）之用語。依基準法第 29 條規定，行政院以下設「部」，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。
 - ② 署（局）：二級機關設置首長制附屬機關（三級機關）之用語。依基準法第 33 條規定，各部為處理技術性或專門性業務需要，得設附屬機關署、局。其中「署」用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關；「局」則用於部所擬定政策之全國轄區執行機關。
 - ③ 分署（分局）：三級機關設置首長制附屬機關（四級機關）

¹³ 台中高等行政法院 92 年 11 月 13 日 92 年度訴字第 643 號判決。

之用語。三級機關之署（局），為因應地方業務需要，尚可設置附屬的分支機關分署（分局）。

4. 內部單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。此之定義，並非中央機關所專用，地方機關內部亦應設立單位，其性質並無不同，筆者認為中央及地方行政機關均可一體適用。內部單位，尚可歸納為下列類型：

(1) 業務單位：執行本機關職掌事項之單位（基準法第 23 條）。

(2) 輔助單位：辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位（基準法第 23 條）。

(3) 特殊單位：一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位（基準法第 27 條）。該單位因直接由機關設立，屬於一級內部單位，惟因非屬一般性業務，亦非屬支援服務事項，故屬於特殊業務單位，其單位名稱並未明定，解釋上似不應受基準法第 25 條處司等一級內部單位名稱所限制，惟必須要有法律之依據，故原則上應設置專任人力，惟以兼任人力為之，亦非法所之所禁。

(4) 任務編組：機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任（基準法第 28 條）。任務編組主要係為因應臨時性、綜合性或特殊性的業務需要而設置，但因其無專任人力及經費，故其設置無需法律依據。

5. 行政法人：為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之（基準法第 37 條）。

(三) 行政機關判斷之標準

綜合上述，筆者認為要判斷一個行政組織是否為一個行政機關，上述之行政程序法及基準法提供了我們一個非常好的判斷標準。其判斷程序為：首先依據行政程序法規定，來判斷行政組織是否具有行政機關之要件；其次再依據基準法規定，對於一個符合要件之行政機關，再依其組織型態、功能及運作方式，來判斷

其屬於何種行政機關，不因其為中央與地方行政機關而有所不同。試以行政調解組織為例，說明如后。

1. 先依行政程序法規定，判斷行政調解組織是否屬於行政機關：主要為行政程序法第 2 條規定。

(1) 行政組織之判斷：一個組織，必須為執行行政公權力者，始為行政組織，如係執行司法公權力或立法公權力者，即非行政組織。因此，對於行政調解組織而言，首先即應探討其是否屬於執行行政公權力之組織。

行政調解組織主要在處理行政調解業務，其所為之行政調解行為，在定位上屬於一種行政行為，在定性上又具有行政指導性質，故行政調解組織為執行行政行為之一種行政組織，應有行政程序法規定之適用¹⁴。

(2) 行政機關要件之判斷：對於一個行政組織，我們需要接著再判斷其是否具有一般行政機關之「單獨之組織法規」、「獨立之編制及預算」、「獨立之印信對外行文」等三個要件，凡具有前述三個要件之行政組織，無論其為中央行政機關或是地方行政機關，均無不可，但不包括視為行政機關在內。因此，行政調解組織雖然屬於行政組織，惟是否屬於行政機關，仍須進一步探討。

有關行政調解組織是否具有前述「行政機關」之三個要件，筆者將於下節予以詳細討論，於此不另贅述。

2. 次依基準法規定，判斷屬於何種行政機關：依據行政程序法判斷該組織屬於一般行政機關以後，我們可以再依據中央行政機關基準法（中央機關之主要判斷標準）及地方制度法（地方機關之主要判斷標準）與其他組織相關法令，判斷該組織究屬何種層級、何種組織類型之行政機關，進一步瞭解該組織之特性。

(1) 組織層級之判斷：一個行政組織，即使不具有行政機關之要

¹⁴ 拙著「我國行政機關 ADR 制度之理論探討—以行政調解制度為中心（下）」，刊於政大法律評論第 90 期，95 年 4 月，頁 133 以下。

件，亦有其一定之組織層級可以討論；依基準法規定，行政組織主要分成四個層級可作為我們的判斷標準，而且從組織層級之高低，可以透視出該組織之重要性程度。因此，要瞭解行政調解組織之重要性，我們亦應進一步去探討行政調解組織層級情形。

行政調解組織，中央及地方雖均有設置，惟因業務之需要性不同，表現在組織之層級上亦有所不同，就例如著作權爭議審議委員會，因係屬經濟部智慧財產局所設置，故屬於中央政府四級組織；另外消費爭議調解委員會，因係屬直轄市、縣市政府所設置之行政組織，故屬於地方政府二級組織。

(2)組織類型之判斷：即使不具有行政機關要件之行政組織，亦可討論其組織之類型，因為組織之類型如何，攸關該組織之功能及運作模式，所以亦有討論之必要。依基準法規定，行政組織主要有「一般機關(首長制)」與「獨立機關(委員會)」、「附屬機關(一級機關所屬之委員會及二級機關所屬之首長制署局)」、「行政法人」等四種類型不同的機關，可作為我們判斷的標準。因此，要瞭解行政調解組織之功能及運作模式，我們亦應進一步去探討行政調解組織類型情形。

行政調解組織之成立目的，旨在以第三者的立場對兩造當事人間的爭議，為調解、調處的角色，以解決利害對立雙方的糾紛，所為行政調解的結果與一般行政處分之效力不同，並且在進行調解時，需要藉助民間專家學者的專業知識，俾使民眾更相信其決策的公信力及合理性，因此均採合議制委員會模式，甚少採行獨任制模式。

二、行政調解組織定位之比較

對於行政機關之定位，一般係指該行政機關在國家整個行政體制上，居於何種地位而言¹⁵。政府為辦理行政調解業務，必須成立組

¹⁵ 林紀東著「行政法新論」，頁102。認為行政機關之地位，係指該行政機關在整個國

織，此即所謂行政調解組織¹⁶，此種行政調解組織，與一般行政機關有何不同，其定位如何，值得加以進一步討論。

(一)一般行政調解組織之定位

雖然行政調解之組織類型不一，惟既屬行政之組織，必須符合前述行政機關三個構成要件，才有資格成為行政程序法所定「具有單獨地位之組織」之行政機關。而且一般行政調解組織依其隸屬機關之不同，約可分為下列中央、地方及綜合行政調解組織三種類型，筆者將逐一討論其是否為「具有單獨地位之組織」。

1. 中央級之行政調解組織：經查現行由中央主管機關設置並自行辦理行政調解事宜者，即屬中央級之行政調解組織，計有「著作權爭議之調解組織」、「積體電路電路布局權爭議之調解組織」及「拒絕離機爭議之調解組織」等三種行政調解組織，惟依據下列分析探討結果，因目前均不具有單獨組織法規、獨立之預算及編制、獨立之印信對外行文等行政機關之要件，該組織故僅屬內部單位性質。

(1)單獨之組織法規方面：目前均無單獨之組織法規。

中央級之行政調解組織中，經濟部（智慧財產局）依據民國 74 年修正公布著作權法第 83 條授權規定，於民國 88 年訂頒「經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程」，成立「經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會」，就著作權爭議事件辦理調解事宜；經濟部（工業局）依據民國 84 年公布積體電路電路布局保護法第 36 條第 2 項規定，授權主管機關經濟部於 88 年訂定「積體電路電路布局鑑定暨

家行政體制上，居於何等地位，受何種機關之管轄，可管轄何種機關，及與何種機關，居於互不統率關係之規定。

¹⁶ 同註 5，「行政機關介入私權爭議之研究」，頁 142 及頁 143。草案第 4 條第 1 項：「為辦理行政調解、行政調處或行政仲裁，行政機關除得為一般私權爭議設置行政調解委員會、行政調處委員會或行政仲裁機構外，並得為特別私權爭議設置專門之行政調解委員會、行政調處委員會或行政仲裁機構。」並說明為滿足組織之經濟及專業上之需要，行政調解委員會等之組成採為個案任務編組的方式彈性為之，行政機關可依其人力條件規劃之。

調解委員會設置辦法」，成立積體電路電路布局鑑定暨調解委員會，辦理積體電路電路布局權爭議事件調解事宜；交通部（民用航空局）依據民國 91 年修正公布民用航空法第 47 條授權規定，訂定「民用航空乘客與航空器運送人運送糾紛調處辦法」，惟並未另定組織法規，直接依該辦法第 9 條成立拒絕離機爭議調處委員會，辦理乘客與航空器運送人拒絕離機爭議事件調處事宜。

上述三個行政調解組織，因係由行政院所屬中央三級主管機關（經濟部智慧財產局、工業局或交通部民用航空局）設置，並自行辦理相關業務，故均屬行政院所屬之四級中央組織，目前雖有權限上之法律依據，但因組織上多以法令規定或逕以任務編組方式為之，無論是「組織規程」、「設置要點」或「調處辦法」，均非屬「法律」，核與中央法規標準法第 5 條第 3 款「國家機關之組織應以法律定之」規定不符，是否屬於具有「單獨之組織法規」，即有爭議，從而其是否屬於「具有單獨地位之組織」之行政機關，即成問題。

不過，在中央行政機關組織基準法公布施行後，因該基準法係中央法規標準法之特別法，故上述行政院所屬中央行政四級組織在中央政府組織再造後，將來方可依據該基準法第 5 條第 2 項規定以「組織命令」為之，雖然可認定其具有「單獨之組織法規」，惟是否屬於「具有單獨地位之組織」之行政機關，仍應再就其是否具有獨立之預算及編制、獨立之預算及對外行文二方面予以探討。

(2)獨立之預算及編制方面：目前均無獨立之預算及編制。

①獨立之編制方面：中央級之行政調解組織，依「經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程」第 3 條及第 4 條、「積體電路電路布局鑑定暨調解委員會設置要點」第 3 點及第 4 點，均明定該會之主任委員、委員及工作人員均屬兼任性質；至於「拒絕離機爭議調處委員會」，則因該會並無組織法規，屬於一種臨時性任務編組性質，故均屬

未具有「獨立之編制」。

②獨立之預算方面：中央級之行政調解組織，依「經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程」第9條、「積體電路電路布局鑑定暨調解委員會設置要點」第18點，均明定所需經費由經濟部智慧財產局或電路布局專責機關於年度預算中編列；至於「拒絕離機爭議調處委員會」，亦因該會並無組織法規，屬於一種臨時性任務編組性質，其所需年度預算，應由主管機關交通部民航局支應，故均屬未具有「獨立之預算」。

(3)獨立之印信對外行文方面：目前均無獨立之印信對外行文。

中央級之行政調解組織，依「經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程」第10條、「積體電路電路布局鑑定暨調解委員會設置辦法」第19條，均明定該會不對外行文，其決議事項經智慧財產局局長或電路布局專責機關首長核定後，以該局名義或電路布局專責機關名義行之；至於「拒絕離機爭議調處委員會」，亦因該會並無組織法規，屬於一種臨時性任務編組性質，當然不能以自己名義對外行文，而應以民用航空局名義行之，故均屬未具有「獨立之印信對外行文」。

2.地方級之行政調解組織：行政調解尊重就源處理原則，在那裡發生，就在那裡解決，因此在所有之行政調解組織當中，絕大部分均屬地方級之行政調解組織。經查現行由地方主管機關設置，並自行辦理行政調解事宜者，即屬地方級之行政調解組織，除「消費爭議之調解組織」予以另外專案論述外，計有「耕地租佃爭議之調解組織」、「建築爭議之處理組織」、「九二一災區不動產爭議之調處組織」、「不動產爭議之調處組織」、「醫療糾紛之調解組織」、「鄉鎮市調解之組織」、「勞資爭議之調解組織」等七種，雖然具有單獨之組織法規，然因並無獨立之預算及編制、獨立之印信對外行文等二個行政機關之要件，仍僅具

有內部單位之性質而已¹⁷。

(1)單獨之組織法規方面：目前全部均具有單獨之組織法規，尚可依其是否另訂有組織法規而予以分別說明。

①已另訂組織之法規者：計有下列五種地方級之行政調解組織。

內政部依據民國 40 年公布耕地三七五減租條例第 3 條授權規定，於 89 年訂頒「縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會組織規程」，成立耕地租佃委員會，辦理耕地租佃爭議事件調解事宜；內政部依據民國 60 年修正公布建築法第 103 條授權規定，於民國 61 年訂頒「直轄市、縣（市）（局）建築爭議事件評審委員會組織規程」，在各該地方政府設置建築爭議事件評審委員會，辦理建築爭議事件辦理協調及審議事宜；內政部依據民國 89 年公布九二一震災重建暫行條例第 9 條第 3 項授權規定，於 89 年訂頒「直轄市縣（市）九二一震災災區不動產糾紛調處委員會組織規程」，在各該災區之地方政府設置調處委員會，辦理九二一震災災區不動產糾紛事項辦理調處事宜；內政部依據民國 64 年修正公布土地法第 34 條之 2 授權規定，於民國 89 年訂頒「直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置辦法」，設置直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會，辦理不動產糾紛調處事宜；另外，行政院衛生署將來可以依據尚在立法院審議中之「醫療糾紛處理法草案」第 7 條第 3 項：「調解委員會之組織基準及會議，由中央主管機關定之。」之授權規定，訂頒直轄市、縣（市）醫療糾紛調解委員會之組織基準，成立醫療糾紛調解委員會，辦

¹⁷ 最高行政法院 93 年 2 月 12 日 93 年度判字第 113 號判決。經查：地價及標準地價評議委員會，係直轄市或縣（市）政府依內政部訂頒之地價及標準地價評議委員會組織規程所設置，其委員及工作人員均屬兼任，並無專職人員，亦無獨立預算，自係直轄市或縣市政府因任務編組所設內部單位，而非具有單獨法定地位之行政機關，自無作成行政處分之權能。

理醫療糾紛事項之調解事宜。

上述五個地方級之行政調解組織，因係由地方主管機關（直轄市、縣市政府或鄉鎮市公所）設置，並自行辦理相關業務，故均屬地方級之行政調解組織，不但有權限上之法律依據，且均採法律授權中央主管機關以訂定「組織規程」、「組織基準」或「設置辦法」方式，成立地方級行政調解之組織，因其非屬中央法規標準法第 5 條第 3 款所稱之「國家機關」，故其組織即無須限以「法律」定之，既屬依據法律明文規定授權訂定之法規，無論其名稱為何，均符合地方組織法規要件，故均屬具有「單獨之組織法規」。

②不另訂組織之法規者：計有下列二種地方級之行政調解組織。

雖然直轄市、縣（市）主管機關並未另訂組織法規，惟可直接依據民國 19 年公布「勞資爭議處理法」第 11 條第 1 項規定，組成勞資爭議調解委員會，處理勞資爭議有關事宜；鄉、鎮、市公所亦未另訂組織法令，但可直接依據「鄉鎮市調解條例」第 1 條規定，設置調解委員會，辦理民事事件及告訴乃論刑事事件之調解業務。

上述二個地方級之行政調解組織，因係由地方主管機關（直轄市、縣市政府或鄉鎮市公所）設置，並自行辦理相關業務，故均屬地方級之行政調解組織，由於在勞資爭議處理法或鄉鎮市調解條例中，不但有權限上之法律依據，且對相關調解之組織均有明文詳細之規定，可逕作其組織之「法律」依據，並無另訂組織法規之必要，當然符合地方組織法規要件，故亦屬具有「單獨之組織法規」。

(2)獨立之預算及編制方面：目前均無獨立之預算及編制。

雖然七種地方級之行政調解組織，依照上述說明，均符合「單獨之組織法規」要件，惟是否符合「獨立之預算及編制」要件，尚可依其預算及編制二種情形予以分別說明。

①獨立之編制方面：地方級之行政調解組織中，依「縣（市）

政府及鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會組織規程」第3條、第9條及18條、「直轄市、縣（市）（局）建築爭議事件評審委員會組織規程」第4條及第5條、「直轄市縣（市）九二一震災災區不動產糾紛調處委員會組織規程」第4條及第5條、「直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置辦法」第3條及第4條、「鄉鎮市調解條例」第2條、第3條及第30條等規定，均明定各該委員會之主任委員、委員及工作人員均屬兼任性質，實務上並無另訂正式編制表之必要，從而應屬未具有「獨立之編制」。

另外，醫療糾紛調解委員會則因組織基準尚未訂定，惟依「醫療糾紛處理法草案」第7條第1項規定委員均屬兼任，且第10條有關調解應向醫療糾紛發生地之直轄市、縣（市）主管機關提出之規定，將來有關工作人員恐亦屬兼任性質；至於勞資爭議調解委員會，則因屬臨時性之任務編組方式，並無正式編制之必要，亦均屬未具有「獨立之編制」。

- ②獨立之預算方面：地方級之行政調解組織中，依「縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會組織規程」第20條、「直轄市、縣（市）（局）建築爭議事件評審委員會組織規程」第13條、「直轄市縣（市）九二一震災災區不動產糾紛調處委員會組織規程」第12條、「直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置辦法」第11條、「鄉鎮市調解條例」第31條第1項等規定，均明定各該委員會所需經費，由所設置之地方主管機關編列年度預算支應，或在各該地方主管機關經費預算內開支，從而應屬未具有「獨立之預算」。

另外，醫療糾紛調解委員會雖因組織基準尚未訂定，惟因所需人力均屬兼任性質，似可推定將來亦難有獨立之預算；至於勞資爭議調解委員會，亦因該會係屬任務編組性質，所需經費亦由主管機關負責，故均屬未具有「獨立

之預算」。

(3)獨立之印信對外行文方面：目前均無獨立之印信對外行文。

地方級之行政調解組織中，依「縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會組織規程」第 22 條、「直轄市縣（市）九二一震災災區不動產糾紛調處委員會組織規程」第 14 條、「直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置辦法」第 10 條等規定，雖未就其是否具有獨立之印信予以明定，然均明定各該調解委員會對外行文，應以該設置之地方主管機關（直轄市、縣市政府或鄉鎮區公所）名義行之，故均屬未具有「獨立之印信對外行文」。

另外，依「直轄市、縣（市）（局）建築爭議事件評審委員會組織規程」第 12 條、醫療糾紛處理法草案第 23 條、「鄉鎮市調解條例」第 23 條等規定，雖未明定對外行文之名義，然依各該條規定均以其主管機關為發送機關之意旨觀之，均可推定應以該地方政府名義行之；至於勞資爭議處理法對此雖未明定，惟依該調解委員會係屬任務編組性質，似亦可推定對外行文亦應以直轄市、縣（市）主管機關名義行之，故均屬未具有「獨立之印信對外行文」。

3. 跨級之行政調解組織：經查對於同類事件，現行由中央及地方主管機關均設置行政調解之組織，並由該組織自行辦理行政調解事宜者，即屬跨級之行政調解組織，計有「採購履約爭議之調解組織（一級制組織）」、「公害糾紛之處理組織（二級制組織）」二種，雖然有部分組織具有單獨之組織法規，然因並無獨立之預算及編制、獨立之印信對外行文等二個行政機關之要件，仍僅具有內部單位之性質而已。。

所謂「一級制組織」，係指因相關調解之組織雖然中央及地方均予設置，但各自獨立仍採一個調解級制之組織，例如採購爭議之調解組織即屬之，因彼此之間並無上下隸屬或前置關係，故無需分別討論。至於所謂「二級制組織」，係指因相關之處理組織不但橫跨中央及地方二個層級分別設置，且係採二個

處理級制之組織，彼此之間具有上下隸屬或前置關係，例如公害糾紛處理組織即可分成調處委員會（地方級）及裁決委員會（中央級）兩種組織，因其權限及組織不同，故需分別討論。

(1)單獨之組織法規方面：目前中央級尚無單獨之組織法規，地方級則屬具有單獨之組織法規。

①一級制組織：行政院公共工程委員會（行政院所屬中央二級機關）依據民國 91 年修訂公布政府採購法第 86 條授權規定，於民國 88 年訂頒「採購申訴審議委員會組織準則」，於中央及直轄市、縣市政府分別設置採購申訴審議委員會，辦理各該機關與廠商間履約爭議之調解事宜。

a. 中央級組織：中央各級行政機關依據該準則均應設置採購申訴審議之組織，並由該組織自行辦理相關業務，故均屬中央級之組織，且係屬中央三級以下之組織。該準則雖係依法律授權規定訂定，然因非屬中央法規標準法第 2 條所定之「法律」名稱，而係屬於同法第 3 條所稱「命令」之名稱，且非以法律型態為之，以之作為中央機關之組織依據，核與同法第 5 條第 3 款規定不合，該中央級之行政調解組織，似屬未具有「單獨之組織法規」。

另外，將來在中央政府組織再造後，依據中央行政組織基準法之規定，一級至三級中央行政機關所設置採購申訴審議之組織，仍須以「組織法律」定之，只有四級之中央行政機關則將來可以「組織命令」為之。因此，將來屬於中央三級之採購申訴審議組織，仍屬未具有「單獨之組織法規」。

b. 地方級組織：目前所有地方級之採購申訴審議組織，因「採購申訴審議委員會組織準則」係依法律授權規定訂定，以之作為地方機關之組織依據，業已符合地方法規要件，故屬具有「單獨之組織法規」。

②二級制組織：公害糾紛處理法規定之公害糾紛處理係採二級制組織，並分由各級機關自行訂定其組織，爰分就地方

級及中央級組織說明。

- a. 地方級組織（調處委員會）：直轄市、縣（市）政府依據民國 81 年公布公害糾紛處理法第 8 條授權規定，訂頒各該地方政府調處委員會組織規程，茲以台北市政府為例，該府於 82 年訂頒「台北市政府公害糾紛調處委員會組織規程」，設置調處委員會，辦理公害糾紛調處事宜。該組織規程係屬地方法規，應屬具有「單獨之組織法規」。
- b. 中央級組織（裁決委員會）：行政院環境保護署（行政院所屬中央二級機關）依據民國 81 年公布公害糾紛處理法第 11 條授權規定，於民國 81 年訂頒「行政院環境保護署公害糾紛裁決委員會組織規程」，設置裁決委員會，辦理公害糾紛裁決事宜，故該組織係屬行政院所屬中央三級組織。該組織規程雖係由法律授權訂定，惟仍非狹義的「法律」，核與中央法規標準法第 3 條第 3 款似有不合，似屬未具有「單獨之組織法規」。

另外，中央行政組織基準法因係中央法規標準法之特別法，在中央政府組織再造後，所規定一級至三級中央行政機關所設置採購申訴審議之組織，仍須以「組織法律」定之，因該組織非屬四級之中央行政機關，故將來仍不可以「組織命令」為之，併此陳明。

(2)獨立之預算及編制方面：目前絕大部分均屬無獨立之預算及編制。

- ①獨立之編制方面：上述一級制組織，無論是中央級或地方級之組織，依「採購申訴審議委員會組織準則」第 3 條及第 10 條規定，其主任委員、副主任委員、委員及工作人員均屬兼任性質，應屬未具有「獨立之編制」。

上述二級制組織，其中之地方級組織，依「台北市政府公害糾紛調處委員會組織規程」第 3 條至第 5 條規定，該會雖另附編組表，惟其主任委員、委員及工作人員仍均屬兼任性質，應屬未具有「獨立之編制」；至於中央級組織，

依「行政院環境保護署公害糾紛裁決委員會組織規程」第 3 條、第 5 條及第 6 條規定，置有部分專任工作人員，並附具編制表，應屬具有「獨立之編制」。

- ②獨立之預算方面：上述一級制組織，無論是中央級或地方級之組織，其所需經費，「採購申訴審議委員會組織準則」雖未明定，惟因其所需人力均由各該主管機關支援兼任，故其所需經費似可推定由各該主管機關編列年度預算支應，故應屬未具有「獨立之預算」。

上述二級制組織，其中之地方級組織，依「台北市政府公害糾紛調處委員會組織規程」第 11 條規定；至於中央級組織，「行政院環境保護署公害糾紛裁決委員會組織規程」雖未明定，惟因其所需人力係由其主管機關支援兼任，故其所需經費似可推定由其主管機關編列年度預算支應，故均應屬未具有「獨立之預算」。

- (3)獨立之印信對外行文方面：目前全部均無獨立之印信對外行文。

上述一級制組織，無論是中央級或地方級之組織，依「採購申訴審議委員會組織準則」第 9 條：「申訴會對外行文，以本機關名義行之。」規定，應屬無「獨立之印信對外行文」。

上述二級制組織，其中之地方級組織，「台北市政府公害糾紛調處委員會組織規程」雖未明定，然因無獨立之預算與專任人力，似可推定為無「獨立之印信對外行文」，而應以該府環境保護局名義行之；至於中央級組織，「行政院環境保護署公害糾紛裁決委員會組織規程」雖未明定，然依該規程第 11 條規定之意旨觀之，除依照環保署所定辦法督導執行事項及報署核准事項可由該會行文外，所有對外公文，均以行政院環保署名義行之，可見亦未全部符合「獨立之印信對外行文」之要求。

(二)消費爭議調解委員會之定位

消費爭議調解制度有兩大支柱，「調解組織（組織法）」及「調

解程序（作用法）」，缺一不可，同時必須這二大支柱規定詳細周延，調解制度才能圓滿順利運作。鄉鎮市調解制度這二大支柱，均規定於鄉鎮市調解條例，而消費爭議調解制度，有關調解之組織及程序，除了在消保法上除予原則性規定外，並採取法律授權規定方式辦理。

1.消費爭議調解委員會屬於何種行政組織：

(1)消費爭議調解委員會屬於地方級行政組織：依據民國 83 年公布消費者保護法第 45 條「直轄市、縣（市）政府應設消費爭議調解委員會，…其組織另定之」規定，僅地方政府始可設置，可見消費爭議之行政調解組織，係屬地方級之行政調解組織。

另外，依照「直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點」第 13 點規定，消費爭議調解委員會所需經費，係由該直轄市、縣（市）政府編列預算支應，故調解委員會應屬公務機關；其所辦理調解業務之概況，依該設置要點第 11 點規定，每年分二次應函報行政院消費者保護委員會，並函知管轄法院或其分院及地方法院檢察署或其分院檢察署，故調解業務似亦屬公務範疇¹⁸。

(2)消費爭議調解委員會屬於地方二級行政組織：由於消費者保護法第 45 條僅規定，直轄市、縣（市）政府應設置消費爭議調解委員會，並未規定其層級為何。筆者以為，既然是在直轄市、縣（市）政府設置，解釋上消費爭議調解委員會當然是屬於直轄市、縣（市）政府所屬的二級組織。

2.消費爭議調解委員會是否為行政機關：消費爭議調解委員會在解釋上係為各該地方政府所屬組織，應無疑義¹⁹。惟是否為「具有單獨地位之組織」的行政機關，則依前述行政機關三大要件

¹⁸ 法務部 77 年 2 月 24 日法 77 律字第 3275 號函釋略以：鄉鎮市調解委員會主席於執行調解業務時，為刑法第 10 條第 2 項所稱之依法令從事公務之人員，其主要依據之理由為「調解業務似屬公務範疇」，可供參考。

¹⁹ 行政院消費者保護委員會 84 年 11 月 21 日消保法第 01369 號函。

討論分析，與前述地方行政調解組織情形相同，即目前雖有單獨之組織法規依據，然因並無獨立之預算及編制、獨立之印信對外行文等二個行政機關之要件，仍僅具有內部單位之性質而已。

(1)單獨之組織法規方面：目前雖有單獨之組織法規依據，惟亟宜補正。

直轄市、縣（市）政府依據消費者保護法第 45 條「直轄市、縣（市）政府應設消費爭議調解委員會，…其組織另定之」授權規定，本應訂定相關之組織法規，據以成立地方行政調解之組織，惟因係屬新的制度，各地方政府目前尚付闕如。

行政院消費者保護委員會為推動消費爭議調解業務，並期各地方政府設置消費爭議調解委員會在組織上的一致，經參考鄉鎮市調解條例及公害糾紛處理法等有關規定，於民國 84 年 1 月 18 日訂定「直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點（簡稱設置要點）」，全文共 16 點，作為該等組織法規未訂定前，成立地方消費爭議調解委員會之過渡性補充依據，辦理消費爭議調解事宜。筆者認為此項權宜措施，雖有其時空背景需要，但因其法源依據及位階上存有缺失，在地方制度法及行政程序法公布施行後，亟需加以補正。

①法源依據方面：由於消保法第 45 條第 2 項中「其組織另定之」之規定，係採法律授權方式規定，固無疑義，惟究應由中央政府予以統一訂定，抑或交由各該地方政府自行訂定，亦為一值供探討之問題。也因為消保法並未明文授權規定中央主管機關或行政院消費者保護委員會可以據以訂定相關組織之法規，該設置要點之法源依據即有問題。

理論上調解應屬地方自治事務範圍，為落實地方自治之實施，筆者認為凡是有關地方政府業務組織之設置，除該組織係屬任務編組之型態之外，必須要有組織法令為其依據，而依據地方制度法第 62 條規定，直轄市、縣（市）

政府及其所屬機關、學校，因均屬地方之組織，係屬各該地方政府之權限，其組織自治條例或組織規程，明定均由各該地方政府自行擬訂或定之，地方調解組織之法規何能例外，且中央政府並無明確法源依據，當然不宜由中央政府逕行代為訂定。

- ②法律位階方面：既名為「設置要點」，因非中央法規標準法第2條所定「法律」之名稱，亦非中央法規標準法第3條所定「命令」之名稱，且因其並無明確之法源依據，故不符合地方法規之要件，充其量只能作為一個機關之行政內規，原則上並不具有拘束其他機關之法定效力，可說是僅供參考而已，故應屬未具有「單獨之組織法規」。

筆者認為該設置要點，因未有法律明文規定之授權，不符地方組織法規之要件，故設置要點之主要作用，僅在提供各地方政府作為設置之參考，實不宜作為組織之法規依據。各地方政府如欲設置消費爭議調解委員會，仍應循修正各該地方政府組織法規之方式及程序辦理。因此，行政院消費者保護委員會目前正協調各地方政府，依據地方特性研訂地方消保自治條例，並將消費爭議之行政調解組織納入，予以根本解決²⁰。但在地方政府未能依法自行訂定之前，設置要點仍有其存在之必要性，並可提供或作為消費爭議調解組織之重要補充資料。

- (2)獨立之編制及預算方面：目前均無獨立之編制及預算。

- ①獨立之編制方面：依設置要點第2點第1項明定該調解組織之主席、委員均為兼任；第10點另明定該調解組織之行政事務，由直轄市或縣市長指派各該機關法制單位或其他相關單位人員兼辦，似可推定未具有「獨立之編制」。

- ②獨立之預算方面：依設置要點第13點規定，消費爭議調解

²⁰ 目前已有台北市、高雄市、台北縣、基隆市、桃園縣、新竹縣、台中縣、台中市、南投縣、彰化縣、嘉義縣、台南市、高雄縣、澎湖縣、金門縣及連江縣等16個地方政府已研訂地方消保自治條例實施。

委員會所需經費，係由該直轄市、縣（市）政府編列預算支應，故未具有「獨立之預算」。

(3)獨立之印信對外行文方面：目前均無獨立之印信對外行文。

經查設置要點就此雖未明文規定，惟依行政院消費者保護委員會於 86 年函頒「消費者保護官執行職務應行注意事項」第 36 點，明定該調解組織應以所屬機關（直轄市或縣、市政府）名義對外行文，故未具有「獨立之印信對外行文」。

(三)檢討與比較

行政機關只要有辦理行政調解權限上之依據，除得為一般私權爭議設置行政調解委員會外，並得為特別私權爭議設置專門之行政調解委員會，行政機關必須另行設置行政調解之組織，與法院本係辦理是項糾紛處理事項務，無須另行設立調解機關或調解專庭之情形不同。

不過，行政機關所設置之行政調解組織，其設置目的係以組織之功能為主要考量，而不在乎其具否行政機關之要件，故在型態上即甚有彈性，因此可以衍生出下列結論：

1.現行各種行政調解之組織，均不符合行政程序法所定「行政機關」之定義：

(1)中央級之行政調解組織方面

①現行之中央行政調解組織，無論其層級為何，均受到中央法規標準法第 5 條第 3 款「關於國家機關之組織，應以法律定之」之限制，並無任何彈性，故未以法律規定組織之中央級行政調解組織，因無「單獨之組織法規」，從而亦無「獨立之編制及預算」及「獨立之印信對外行文」，充其量僅屬該中央主管機關之內部單位而已。

②即便將來中央四級行政調解組織，依據中央行政組織基準法規定，不再受限於前述中央法規標準法應以「法律」定之，可改以「組織命令」定之，而變為具有「單獨之組織法規」；惟如仍無「獨立之編制及預算」及「獨立之印信對外行文」等配套，充其量亦僅屬該中央主管機關之內部單

位而已。

(2)地方級之行政調解組織方面

①地方級之一般行政調解組織：因非屬國家機關，由於不受中央法規標準法第5條第3款「關於國家機關之組織，應以法律定之」之限制，雖較有彈性，但本諸依法行政之原則，至少仍應以「法規命令」定之，始足稱之，目前絕大部分地方級行政調解之組織，均因之而具有「單獨之組織法規」；惟因地方主管機關並未給與其應有之「獨立之編制及預算」及「獨立之印信對外行文」，充其量亦僅屬該地方主管機關之內部單位而已。

②地方級之消費爭議調解組織：尚可分述如下。

a. 目前消費爭議調解組織非為「具有單獨地位之組織」的行政機關，必須將來地方消保自治條例賦與該調解組織「單獨之組織法規」、「獨立之編制及預算」、「獨立之印信及對外行文」者，始能變為「具有單獨地位之組織」的行政機關。

b. 值此地方自治重行檢討之際，鄉鎮市公所將來如政策決定改為縣政府之派出單位，其所屬之鄉鎮市調解委員會勢必要與消費爭議調解委員會進行檢討分工，甚至納入作為消費爭議調解委員會之一個調解分會，除更為便民外，並能有效分擔消費爭議調解業務，亦不無可能。

(3)跨級之行政調解組織方面：在跨級之行政調解組織，則因係兼具前述中央級及地方級之兩種情形，可以分別對照說明，不另贅述；同樣地，各該級之行政調解組織，充其量亦僅屬各該中央級或地方級主管機關之內部單位而已。

2. 行政調解組織非行政機關之影響：廣義的行政調解組織包括狹義的行政調解組織（以調解為名並僅辦理調解業務之組織）及行政調處組織在內，非為獨立之行政機關，導致其所為之民事調停，其法律性質為何，尚難一概而論，應視各別情形判斷，其影響如何，爰分述如后。

(1)行政調處組織：可能影響其做為第三人糾紛處理機關功能之發揮。茲以下列兩例說明：

①公害糾紛之行政調處組織：由於裁決或調處委員會均非獨立之行政機關，其依公害糾紛處理法所做成之裁決書或調處書，有認屬行政處分²¹，有拘束力；有認非行政處分，並無拘束當事人之效力，類似一般民事調停之性質，僅為一種「調整性之行政指導²²」。

②耕地租佃之行政調處組織：依釋字第 128 號解釋，依「行政機關就耕地三七五減租條例第 19 條所為耕地准否收回自耕之核定與調處，出租人、承租人如有不服，應循行政爭訟程序請求救濟」，即認該調處具有行政處分之性質。

(2)狹義的行政調解組織：可能影響其做為第三人糾紛處理機關功能之發揮。

所有狹義的行政調解組織所作成之調解書，均非行政處分，並無拘束當事人之效力，類似一般民事調停之性質，僅為一種「調整性之行政指導」。雖無類似行政調處組織是否為「行政處分」之爭議，且因法律直接規定其應有之效力，對其調解成立之效力並無太大影響。惟該調解組織因未配備「獨立之編制及預算」、「獨立之印信及對外行文」，對調解之能否順利圓滿運作，功能能否充分發揮，當然有其一定之影響。

3.其他值得注意問題：主要約有下列兩個問題。

(1)擴張行政機關之解釋：行政調解組織主要在辦理行政司法業務，與一般行政機關主要在辦理行政業務不同，不宜以一般行政機關視之，故有否將行政機關予以擴張解釋之必要，就行政調解之立場及需要而言，筆者雖予以肯定，但應如何加

²¹ 同註 5，「行政機關介入私權爭議之研究」，頁 124。在調處不成時，行政機關如為行政裁決，該裁決應定性為行政處分，所以原則上應容許對之不服的當事人可即就之提起行政訴訟。

²² 行政院研究發展考核委員會編著「公害糾紛處理政策與法制之研究」，民國 84 年 11 月初版，頁 193 至頁 196。

以妥為處理，似值得更一步加以深入探討。

(2)慎選行政調解之層級：以消費爭議調解組織為例，消費爭議調解組織雖係屬於地方級行政調解組織，但為避免鄉鎮單位太小及人員不足之弊，故僅設於直轄市、縣市層級²³，俾有效處理消費爭議事宜。姑且不論現有鄉（鎮、市）之層級是否仍維持地方自治層級問題不談，事實上鄉鎮市所能發揮之功能相當有限，故公害糾紛處理法、醫療糾紛處理法草案等專業行政調解組織均有類似規定，將會形成一種趨勢，值得注意。

三、行政調解組織型態之比較

行政調解之組織，係行政機關依業務分工需要所成立之分支組織，非屬獨立之行政機關，應屬該行政機關之內部單位，應無疑義²⁴，在此則要進一步探討其究屬何種內部單位及其定位。另外，在行政組織的分類中，由單獨一人構成並決定組織意思的稱為獨任制組織，由三人以上構成，依合議而為意思決定者，則為合議制組織²⁵。筆者認為此種分類，不僅獨立之行政機關適用，亦可適用於機關內部單位之分類；此外，由於消費爭議調解委員會與其他調解委員會在組織型態上並無太大之不同，並無個別專案探討之必要，以下將直接納入行政調解組織一併探討，併此敘明。

²³ 立法院公報第 78 卷第 67 期委員會紀錄，頁 9。調解委員會之成立，為何不設在鄉鎮中？因鄉鎮單位太少，人員不足，其實消費糾紛不可能在小鄉鎮中調解，所以調解委員會應設在縣市中，讓業者、消費者提出公平合理的判斷。我們也比照鄉鎮委員會之調解書送至法院就可執行。此一設置是創舉，但在各縣市應設立消費者調解委員會，其人員我們有詳細規定，一方面顧慮到業者，也顧慮到消費者，所以這種設置之特性，希望貴（立法）院各位委員能慎重考慮。

²⁴ 同註 17，最高行政法院 93 年 2 月 12 日 93 年度判字第 113 號判決。。

²⁵ 同註 6，吳庚著「行政法之理論與實用」（增訂七版），頁 183。合議制之強弱，除受首長（主任委員）之領導風格影響外，委員是否由政府相關首長或專業人士所組成亦有關聯。若由相關首長所組成，則委員會之協調或諮詢功能重於決策，若由專業人士組成則庶幾較有合議色彩，前者如行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院原子能委員會等；後者如行政院勞工委員會等。

(一)行政調解組織究屬何種內部單位

一個獨立機關組織之內部單位甚多，經參考中央行政機關組織基準法規定，予以歸類為下列業務單位、輔助單位及行政委員會三種：

- 1.業務單位：依基準法第 23 條規定，係指執行該機關職掌事項之單位，亦即該機關權限之主要執行單位，無論該單位之名稱為何，為釐清權責，各該單位原則上均以獨任制為之，且係由編制內之專任人力辦理是項業務。

由於行政調解事項，原則上非屬該行政主管機關之主要權限業務；且行政調解之組織，多屬合議制的委員會，非以獨任制方式存在，且多以兼任人力辦理是項工作，故似可據以推定其非屬業務單位。

- 2.輔助單位：依基準法第 23 條規定，係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位，亦即該機關業務單位執行權限時，從旁提供必要支援服務之輔助單位，無論該單位之名稱為何，為釐清權責，各該單位原則上均以獨任制為之，且係由編制內之專任人力辦理是項業務。

由於行政調解事項，與該行政主管機關主要權限業務之執行，其間並無所謂提供必要支援服務關係，應屬一種獨立之事項；且行政調解之組織，多屬合議制的委員會，非以獨任制方式存在，且多以兼任人力辦理是項工作，故似可據以推定其非屬輔助單位²⁶，而應屬於一種具有特別輔助功能之行政組織。

²⁶ 同註 9，「行政程序法實用」，頁 11 及頁 12。據此，本法所稱之行政機關乃是一種狹義的行政機關，而與一般講學上的行政機關概念有所不同；與一般習稱的「行政官署」概念亦不一致。——按一般講學上所稱的「行政機關」，乃是指居於行政主體之下實際行使行政作用的行為主體，乃是一種上位階的廣義概念，其下包括行政官署、輔助機關、諮詢機關、參與機關、監察機關、執行機關等下位階概念。就其法律地位觀察，行政官署乃是對外代表行政主體為意思表示之機關，除此之外者均屬輔助機關。

3. 行政委員會：行政組織之主要趨勢，依學者見解²⁷，主要為行政機關之組織採用獨任首長制，以期集中權責，迅赴事機，而在其內多設有合議制性質的行政委員會²⁸，以輔助機關首長處理專門性、技術性事項。

行政院研究發展考核委員會研究的「行政機關組織通則」草案第 47 條規定：「行政機關內部委員會之設立，以掌理審議、協調、研究、諮詢之事項為限。」顯見行政機關有設置行政委員會之必要性；另外，中央行政機關組織基準法第 27 條：「一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。」及第 28 條：「機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。」似為提供中央行政機關設置行政委員會之依據。

行政調解之組織係直接由行政機關設立，即應屬於該設置機關之一級內部單位，惟因非屬一般性業務，亦非屬支援服務事項，故可稱之為特殊業務單位，其單位名稱及組織型態並未明定，解釋上似不應受基準法第 25 條處司等一級內部單位名稱所限制，組織型態亦不必限於獨任制，採合制議組織亦無不可，惟必須要有法律之依據，原則上並應設置專任人力，惟以兼任人力為之，亦非法所之所禁。

行政調解業務之性質為何，在學說上約可歸納為自治工作

²⁷ 同註 4，林紀東著「行政法」，頁 148。

²⁸ 林紀東著「行政法新論」，頁 102。行政委員會，乃在行政機關內所設置之合議制組織，以掌理各種準立法、準司法、及其他技術性專門性事項之機構。行政委員會之委員，不限於行政機關之職員，有時且包括各科專家，甚至民間團體之代表在內。該會於一定範圍內，獨立行使職權，不受主管長官之指揮監督。---行政委員會之產生，為權力分立論之例外，亦為行政組織之變態。---行政委員會，為官民混合之團體，有似於司法上之陪審制度；而其在一定範圍內，獨立行使職權，不受長官之指揮，又有似於司法機關之組織。且行政委員會，既以合議制之團體，處理準立法與準司法之事務，自須細密之手續，與嚴格之方式，此種情形，又有似於司法機關之行使職權，故論者以行政委員會之產生，為行政司法化表徵之一。

說、社會立法說及司法制度說等三種看法²⁹。惟無論採何一說法，行政調解之組織，係由行政機關以委員會型態設立，故應屬行政組織，應無疑義；雖該行政調解委員會所為之調解書，並不符合行政處分之要件（行政法院 55 年判字 49 號判決參照），但有關調解之行為既係由行政組織所為，應仍係行政行為（行政法院 46 年判字 9 號判決參照），故筆者同意行政調委員會應係行政委員會之一種³⁰，且屬內部單位性質之行政委員會。

(二)行政調解組織究屬何種行政委員會

雖然行政委員會原則上屬於一種合議制組織，不過，委員會在日本的合議制組織中，依組織的法律地位又可大分為兩種，一種是具有機關性質，能夠決定機關意思並對外表示的合議制組織，另一種是屬於機關內部的單位，能夠獨立決定意思，但不能以機關名義逕行對外表示的合議制組織，稱為審議會、審查會、調查會、協議會等等。事實上，我國的委員會亦有為「機關」，有為「內部單位」，有為「正式組織」，有為「臨時性之任務編組」，導致行政委員會在我國之概念甚不明確，惟有學者³¹從行政過程的角度，將之歸納為下列五種行政委員會：

1. 獨立性委員會：本身即為獨立之行政機關，能決定並表示機關意思於外者，通常兼具行政權、準立法權及準司法權，執行職務不受上級長官指揮監督，自行向國會負責，現行似尚無此機關。惟將來依基準法規定所成立之「獨立機關」，例如行政院公平交易委員會、行政院金融監督管理委員會、中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會等，均屬之。

行政調解之組織，本身並非獨立之行政機關，且相關行政事務仍須受上級長官之指揮監督，故非屬獨立性委員會。

2. 執行性行政委員會：本身具有執行行政業務權限的委員會，有

²⁹ 行政院研究發展考核委員會編著「行政委員會組織與功能之研究」，許慶復教授研究主持，民國 83 年 2 月初版，頁 5。

³⁰ 同前註。

³¹ 同前註，頁 250 及頁 7 至頁 11。

些具有機關的地位，因與行政機關難以區隔，基準法第 31 條及第 32 條又明文規定，限制僅一級機關可以設置獨立機關委員會及附屬機關委員會，且因獨立機關委員會已歸類為前述獨立性行政委員會、附屬機關委員會又歸類為後述協調性行政委員會，因而目前所有其他現行之執行性行政委員會，依基準法規定都將只是機關內部的單位而已，將來均應依基準法規定，改為獨任制機關之內部單位或特殊業務單位。

行政調解之組織，雖為行政機關內部的單位，然因非在執行行政業務之權限，故非屬執行性委員會。

3. 諮詢性委員會：本身屬於行政機關內部的單位，以主動或被動提供參考性諮詢意見為目的，通常不具有編制內專任之人力，例如費率諮詢委員會、法規委員會等³²，均屬之。

行政調解之組織，雖為行政機關內部的單位，然因非重在主動或被動提供參考性諮詢意見，而係在處理個案糾紛，故非屬諮詢性委員會。

4. 協調性委員會：行政機關為了協調其他各機關或本機關各單位之權限，使能齊一步驟所成立的委員會，例如依基準法第 31 條所規定將來可能設置國家發展委員會、客家委員會、原住民族委員會等附屬機關委員會，即係行政院基於政策統合需要所設置之協調性行政委員會；如果尚有其他協調性行政委員會設置之必要，將來依基準法規定，因均僅屬於機關內部的單位性質，且該行政委員會並無主管或負責執行之業務，故多以臨時性之任務編組方式為之。

行政調解之組織，雖為行政機關內部的單位，然因非重在協調各機關或各單位之權限，而係在處理個案糾紛，且多非臨時性任務編組之組織，故非屬協調性委員會。

³² 同註 6，吳庚著「行政法之理論與實用」，第 183 頁。委員會之組織形態中，如各部會所設置之法規委員會、訴願委員會或內政部政黨審議委員會等均屬合議制之單位而非機關。合制機關亦有無須經過會議決定之事項，例如日常性事務，職員之任免遷調及決議之執行等，通常仍由首長單獨負責處理，但無損於其合議制之本質。

5. 參與性委員會：本身屬於機關內部的單位，通常於本機關或他機關作成行政處分時，具有參與權限的委員會，無論是在決策階段參與，或是在執行後的救濟或調處時參與，均屬之。參與性委員會之設置，因具有準司法之效果，通常需有法源依據，例如法令規定審議某種事項（如訴願），應設置某種委員會（如訴願委員會）等是。

行政調解之組織，如鄉鎮市調解委員會、勞資爭議調解委員會及勞資爭議仲裁委員會、耕地租佃委員會、公害糾紛調處委員會及公害糾紛裁決委員會、建築爭議事件評審委員會等等，係在調解時參與，其目的在調整對立利害關係，因其調解之結果經法院審核後，取得與法院判決相同的效力，即屬準司法作用的委員會，且具有設置之法源依據，故應屬參與性委員會。

(三) 檢討與比較

1. 行政調解組織之地位方面

(1) 行政調解之組織屬內部單位：目前所有行政調解之組織（包括消費爭議調解之組織在內），無論其名稱為調解、調處或裁決，均屬內部單位，無一例外。有學者³³將行政調解組織歸類為「視為行政機關」，雖不無見地，惟筆者認為不如逕以其所屬機關作為行政爭訟機關，來得簡便。

³³ 同註 9，「行政程序法實用」，頁 322。行政程序法第 165 條以及第 166 條、第 167 條雖然均規定行政指導之主體為行政機關，惟因行政指導本屬事實行為，因此此時之行政機關是否必須限於本法第 2 條第 2 項所定之實質的、狹義的行政機關？即有疑問。按從抑制行政指導以保護人民權益的觀點來看，上揭行政機關之概念自以嚴格限定為宜；但若肯定行政指導之功能，並且考量其非權力行政之特色，則上揭行政機關之概念即有必要放寬至實從事指導者，而不必嚴格限定。本書以為應從後說為是，此時依本法第 166 條、第 167 條之規定，並可擴大對行政指導之統制。本法第 2 條第 3 項就受委託行使公權力之私人，承認其地位在受託範圍內「視為行政機關」，職是之故，除非有特別之理由，否則應解為私人得因授權而為行政指導，但此時因非屬行政委託，故本法第 16 條所定要件應無庸適用。再者，地方行政機關就委辦事項亦得為行政指導而無疑。

(2)行政調解之組織均屬行政委員會：行政機關辦理調解之調解委員會，其屬性應以調解之屬性作為判斷基準。有學者³⁴以鄉鎮市調解委員會為例，就調解性質歸納為自治工作說、社會立法說、司法制度說等三說，筆者則以調解業務並不限於地方自治事項，如著作權爭議調解業務等，中央機關亦可逕行辦理，故不贊同地方自治說；調解業務本質上並不屬於司法權限，僅調解成立之效果，依法賦與一定之法律效力而已，如勞資爭議調解成立者，依法僅視為爭議當事人間之契約而已，並不具有法院判決之效力，故不贊同司法制度說；行政調解業務既係由行政機關為之，所為調解之結果，雖無拘束力，但至少是一種由行政機關所為之行政指導，故贊同社會立法說。因此，行政調解委員會屬於一種行政委員會。

目前所有行政調解之組織（包括消費爭議調解之組織在內），同樣地無論其名稱為調解、調處或裁決，均以合議制行政委員會型態存在，無一例外。

(3)行政調解之組織無專任人力：目前所有行政調解組織所需之人力，均採兼任為原則，此在一般行政調解組織，係由何一業務單位依其權限上需要所設置，該一業務單位即為其主管機關，主管機關並無爭議；惟在其主管機關不明確時，即成問題。例如消費者保護業務係屬綜合性業務，無法劃歸由某一業務單位獨立承辦，因而與該項綜合業務有關所成立之消費爭議調解組織，其幕僚人力究由何一單位負責，即成問題。

³⁴ 同註 29，「行政委員會組織與功能之研究」，頁 4 及頁 5。某些為調解、調處、仲裁目的而設立的委員會，是否也是行政委員會？例如，依照鄉鎮市調解條例設立的調解委員會，其功能在調解當事人之間的民刑事糾紛（第 1 條），調解的結果如不為當事人所接受，也不發生任何拘束力，而且，調解書的作成也不是行政處分，更無行政救濟可言，則其性質究竟為何，學說上有三種看法：第一說為自治工作說，主張調解工作既係由地方自治機關為之，所以為自治工作之一；第二說為社會立法說，認為調解乃是圖社會之和諧，為行政部門的社會工作之一；第三說則是司法制度說，該說從調解的內容立論，主張調解工作是司法工作之一，而是將屬於中央司法權限的司法事務交由地方自治團體辦理。

行政院消費者保護委員會即為此予以函釋³⁵，以資解決。

2. 行政調解委員會之屬性方面

行政調解委員會屬於一種行政委員會，並兼具下列委員會之特性：

- (1)參與性委員會：行政調解委員會設立之目的，係為了調整相對立雙方之利害關係，進而解決雙方之爭執，使得雙方得以和諧相處，有其專業性及技術性存在，需要專業人士之參與，共同決定其結果，始能達其設置目的，故屬參與性委員會。
- (2)準司法委員會：行政調解委員會因其調解之結果經法院審核後，取得與法院判決相同的效力，即屬準司法作用的委員會。該準司法委員會之設立，除了尊重行政機關之專業性外，主要在疏減訟源，希望以訴訟外處理機制有效彌補司法制度的不足。

依三權分立的精神，行政調解委員會雖屬準司法委員會，辦理行政司法事務，惟究非法定正式的司法行為，故司法院大法官會議解釋，準司法委員會之裁決並非最終裁決，亦非不得訴請司法救濟，但有異說³⁶。

- (3)調整相對立利害的委員會³⁷：依據委員會預定功能或設置目的，例如勞資爭議調處委員會、建築爭議事件評委員會、以及鄉鎮市區調解委員會等等，這是為了解決利害對立雙方的糾紛，或者使行業之內勞僱雙方得以和諧相處所設置的委員會。

3. 其他值得注意問題：主要約有下列兩個問題。

- (1)研訂行政調解委員會組織通則之必要：由於現行有關行政委員會之概念並不一致，且就委員會組織地位而言，即使同樣稱為委員會，但在政府組織的系統表上，其位階大有不同³⁸，

³⁵ 行政院消保會 86 年 3 月 15 日消保法字第 00314 號函。

³⁶ 同註 29，頁 407。此為吳庚教授之見解。

³⁷ 同註 29，頁 10。

³⁸ 同註 29，頁 249。

行政調解委員會亦不能例外。故為期正本清源，避免同一類型委員會政出多門過於分歧，理應研訂行政調解委員會之組織通則等組織法規，就行政調解委員會應予統一之定義，賦與行政調解委員會應有統一之定位，並配置必要之編制人力及預算，俾有效發揮行政調解委員會之功能。

- (2)地方行政調解之組織宜由地方政府自訂：目前行政調解委員會組織之依據，有由中央政府採準則方式為之，例如採購申訴審議委員會組織準則；亦有由中央政府以法律直接規定或以法律授權代訂其共通組織規程方式為之，例如「縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會組織規程」、「直轄市、縣（市）（局）建築爭議事件評審委員會組織規程」、「直轄市縣（市）九二一震災災區不動產糾紛調處委員會組織規程」、「直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置辦法」、「鄉鎮市調解條例」等，均要求各級政府於設立同種行政調解委員會時一體適用，此種模式可能侵犯地方政府的自主組織權，反不如公害糾紛處理法及消費者保護法規定，地方行政調解組織由各該地方政府另定之，除尊重地方政府的自主組織權外，並可避免流於僵硬而失去因地制宜的彈性³⁹。

貳、行政調解組織成員之比較

行政調解之組織，雖非為行政機關，但為辦理調解業務，必須有一定之組織架構（多以任務編組方式為之），並配置一定之成員（多配置兼任人力），始能發揮一定之組織功能。一般行政調解之組織，其架構均以委員會之形式，本質上屬於參與性委員會，已見上述，本節將以其主要成員（委員）作為論述比較之重點。

³⁹ 同註 29，頁 247。

行政調解組織因係以委員會方式為之，故其主要成員為委員，我國學者對於公務員之概念及種類，有主張二種類型⁴⁰、三種類型⁴¹、四種類型⁴²等，見解不一，筆者採用「公務人員任用法之公務員」、「公務員服務法之公務員」及「刑法上公務員」等三種分類，並認為調解委員會之委員屬於刑法上之公務員⁴³，應無疑義。以下爰分就調解委員之組織上（人數、類別、資格）及任用上（任期、聘任、解聘）有關問題予以說明。

一、調解委員在組織上（人數、資格、類別）之比較

（一）現行調解組織概述

除消費爭議調解委員會外，現行行政調解組織有關委員人數、資格、類別之規定，依委員名額由少到多的次序臚列如后。

1. 勞資爭議調解委員會：由委員 3 人或 5 人組織之；由主管機關指派代表 1 人或 3 人，當事人雙方各選定 1 人組成。

(1) 委員名額：由 3 至 5 人組成，委員名額最為精簡。

(2) 委員類別（積極資格）：主要係基於中立及平衡原則，除規定委員應由機關代表（1 至 3 人）、當事人代表（雙方各 1 人）等二種類別組成外，並未另訂特別之積極資格。

(3) 委員資格（消極資格）：雖無任何消極資格之規定，惟解釋上，該委員依民法規定，仍應具有完全之行為能力。

⁴⁰ 林紀東著「行政法」，頁 230。公務員之概念，可分為形式概念與實質概念二種：公務員之形式概念，指法令上規定之公務員概念而言；公務員之實質概念，則指學理上之公務員概念而言。吳庚著「行政法之理論與實用」（增訂七版），頁 201。公務員之概念，可分為學理上之公務員概念及法律上之公務員概念。

⁴¹ 李震山前揭書，頁 133 以下；張家洋著「行政法」，頁 445 以下。

⁴² 黃默夫著「行政法【新體系與問題研析】」，頁 306 以下，公務員有最廣義（刑法第 10 條第 2 項）、廣義（公務員服務法第 24 條）、狹義（公務員懲戒法與最狹義（公務員任用法第 5 條）等四種不同定義。吳庚著「行政法之理論與實用」（增訂七版），頁 202 以下，公務員主要有刑法及國家賠償法、公務員服務法、公教人員保險法、公務人員任用法等四種。

⁴³ 鄉鎮市調解委員會委員係依鄉鎮市調解條例規定，由鄉鎮市長推薦，經鄉鎮市民代表會同意後聘任，自屬從事於公共職務，依大法官釋字第 42 號解釋，應認為具有公職人員資格。

2. 鄉鎮市調解委員會：原則上由委員 7 人至 15 人組織之；鄉鎮市行政區域遼濶者，縣政府得酌增其調解名額，但最多不得超過 25 人。均聘請鄉鎮市內具有法律知識、信望素孚之公正人士為委員，且調解委員中至少應有婦女 1 名。

(1) 委員名額：委員名額之下限為 7 人，但上限為 15 人至 25 人，彈性甚大，主要係因鄉鎮市規模大小不一所致。

(2) 委員類別（積極資格）：主要有下列二種類別。

① 公正委員：基於公正處理原則，故鄉鎮市調解委員會之委員，均由該地方信望素孚之公正人士來擔任，除了並無所謂某類團體之代表存在外，亦無所謂委員類別比例之限制。

② 婦女委員：基於兩性平等原則，每一鄉鎮市調解委員會之委員中，至少應有婦女一名。明定委員之婦名保障名額，除了有鼓勵婦女參與外，可能並無特別作用，在行政調解組織中甚為少見，此為鄉鎮市調解委員會之特殊規定。

(3) 委員之一般消極資格：有下列情形之一者，不得為調解委員會委員。

① 曾受一年有期徒刑以上刑之裁判確定者。但過失犯罪或受緩刑宣告者，不在此限。

② 曾犯貪污罪，經判刑確定者。

③ 曾受保安處分或感訓處分之裁判確定者。

④ 受破產宣告確定，尚未復權者。

⑤ 褫奪公權，尚未復權者。

⑥ 受禁治產宣告，尚未撤銷者。

(4) 委員之特別消極資格：下列人員亦應受到特別限制（視同消極資格），此為鄉鎮市調解條例最特殊之規定。

① 鄉鎮市長不得兼任調解委員：限制鄉鎮市長不得兼任調解委員，利弊得失如何，亟需進一步探討。

② 民意代表得兼任調解委員，其名額不得超過調解委員會人數三分之一：放寬民意代表得兼任調解委員，是否妥適，有待進一步探討。

- ③現職公務人員不宜兼任鄉鎮市調解委員：排除現職公務人員不得以學者專家身分兼任委員，是否妥適，有待進一步探討。
 - ④現任國立大學專任教授不得兼任鄉鎮市調解委員會委員：排除現任國立大學專任教授不得以學者專家身分兼任委員，是否妥適，亦有待進一步探討。。
- 3.採購申訴審議委員會：由委員 7 人至 25 人組織之，聘請具有法律或採購相關專門知識之公正人士擔任委員，其中 3 人並得由機關派兼之，但派兼人士不得超過全體委員人數五分之一。
- (1)委員名額：委員之下限為 7 人，上限則多至 25 人，上限與鄉鎮市調解委員會相同。
 - (2)委員類別（積極資格）：主要由機關代表及公正人士代表二類委員所組成，各該委員均應具有法律或採購相關專門知識，其中最多 3 人得由機關派兼，但派兼人士不得超過全體委員人數五分之一。至於公正人士代表委員，依採購申訴審議委員會組織準則第 5 條規定，並應具備下列資格之一：
 - ①曾任實任法官、檢察官或行政法院評事者。
 - ②曾執行律師、會計師、建築師、技師或其他與政府採購有關之專門職業人員業務五年以下者。
 - ③曾任教育部認可之國內、外大專校院副教授以上職務三年以下，且教授法律或相關專門學科者。
 - ④具有與政府採購相關領域之專門知識或技術，並在該領域服務五年以上者。
 - (3)委員資格（消極資格）：無任何消極資格之規定。
- 4.公害糾紛調處委員會：由委員 9 人至 21 人組織之，遴聘有關機關代表、環境保護、法律、醫學等相關學者專家及社會公正人士共同組成；其中學者專家及社會公正人士之人數，不得少於全體委員之三分之二。
- (1)委員名額：委員之下限為 9 人，上限為 21 人。
 - (2)委員類別（積極資格）：主要由機關代表、學者專家代表、社

會公正人士等三類委員所組成，為昭公信，並明文規定其中學者專家及社會公正人士之人數，不得少於全體委員之三分之二。

(3)委員資格（消極資格）：依公害糾紛處理法第 7 條明定調處委員解聘之事由，自該規定之反面解釋，只要有下列各款情形之一，均得於任滿前予以解聘，形同調處委員之一般消極資格規定。

①受有期徒刑以上刑之判決確定者。

②受破產或禁治產之宣告者。

③任公務員而受撤職或休職之處分者。

④因身心障礙致不能執行職務者。

5.醫療糾紛調解委員會：由委員 9 人至 31 人組織之，就具有醫學、法學專業知識及素孚信望之公正人士遴聘之，其中具有醫療專業知識者不得逾二分之一。

(1)委員名額：委員之下限雖僅為 9 人，但上限則多至 31 人，較鄉鎮市調解委員會 25 人上限為多，屬於目前上限委員最多人數之行政調解委員會。

(2)委員類別（積極資格）：主要由專業委員（具有醫學、法學專業知識人士）、公正委員（素孚信望之公正人士）等二種類別組成外，並特別規定其中具有醫療專業知識者不得逾二分之一，以避免醫醫相護。

(3)委員資格（消極資格）：醫療糾紛處理法草案第 8 條規定其一般消極資格，凡有下列各款情形之一者，不得為調解委員：

①曾犯貪污、瀆職之罪，經判刑確定者。

②曾犯前款以外之罪，經判處有期徒刑一年以上之刑確定者。但過失犯罪或受緩刑宣告者，不在此限。

③曾受保安處分或感訓處分之裁判確定者。

④受褫奪公權宣告，尚未復權者。

⑤受破產宣告，尚未復權者。

⑥受禁治產宣告，尚未撤銷者。

⑦未成年人。

6. 各級租佃委員會：由委員 11 人組織之，其中機關代表 1 人、農會代表 1 人、佃農委員 5 人、自耕農委員 2 人及地主委員 2 人。

(1) 委員名額：委員固定由 11 人組成，並無上下限規定，為其特徵。

(2) 委員類別（積極資格）：委員會分由機關代表、農會代表、佃農委員、自耕農委員及地主委員等五類代表所組成，並明文規定其代表委員之人數。另外，委員會中之佃農委員及地主委員，以訂有三七五租約之當事人為限。

(3) 委員資格（消極資格）：依縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會組織規程第 6 條規定其一般消極資格，凡有下列各款情形之一者，不得遴聘為各級租佃委員會委員：

① 現任軍公教人員。

② 現在學校肄業學生。

③ 受褫奪公權尚未復權者。

④ 受禁治產之宣告尚未撤銷者。

7. 著作權審議及調解委員會：由委員 15 人至 21 人組織之，聘任有關機關代表、學者、專家及該機關有關人員兼任之。

(1) 委員名額：委員之下限為 15 人，上限為 21 人。

(2) 委員類別（積極資格）：主要由機關代表及學者專家代表二類委員所組成。

(3) 委員資格（消極資格）：無任何消極資格之規定。

(二) 消費爭議調解委員會

消費爭議調解委員會有關委員人數、資格、類別之規定，主要規定於消保法第 45 條及直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點（簡稱設置要點）。消費爭議調解委員會由委員 7 人至 15 人組織之，由消費者保護官、直轄市或縣（市）政府代表、消費者保護團體推派之代表、企業經營者所屬或相關職業團體推派之代表所組成，爰分別說明如后。

1. 委員名額：由 7 至 15 人組成，委員名額相當精簡。

(1)採定額制：消費爭議調解委員會之委員人數，並不因地方政府轄區之大小而有所不同。此與鄉鎮市調解委員會委員可因轄區之大小，其上限可多至 25 人不同。筆者認為純就委員會運作模式而言，7 人至 15 人可能是最佳組合，也是最容易發揮委員會制之功能。

(2)委員人數方面：就我國現有行政調解組織之委員人數中，7 人至 15 人似為折衷數目，在現階段消費爭議調解業務尚未為消費大眾所熟悉利用時，不致發生問題；不過將來一旦為消費大眾廣為利用時，可能無法因應，故與日本東京都消費者受害救濟委員會，係由 22 位以內的委員組織之⁴⁴相較，似嫌過少。

2. 委員類別（積極資格）：消費爭議調解委員會之委員，必須具有一定之身分（積極資格），始可聘任為委員。

(1)消費爭議調解委員會，主要係參考日本東京都消費者受害救濟委員會之組成方式⁴⁵，由下列三類委員所組成：此為消費爭議調解委員會最大的特色，也是與鄉鎮市調解委員會最大不同之處；。

①政府機關代表：包括消費者保護官及直轄市或縣（市）政府代表在內，均屬政府機關代表委員。

②消費者保護團體代表：即由消費者保護團體所推派之代表委員。

③企業經營者代表：即由企業經營者所屬或相關職業團體所推派之代表委員。

(2)消費者保護團體與企業經營者之代表人數應一致：以保持其公正之立場。

①不致偏頗：很多行政調解組織為期委員會運作時不致有所偏重，以保持公正立場，多規定立場相對之委員人數應力

⁴⁴ 日本東京都消費生活條例第 29 條。

⁴⁵ 同前註，日本東京都消費者受害救濟委員會，主要由學者專家（10 人以內）、消費者代表（6 人以內）、業者代表（6 人以內）等三類委員所組成。

求相當，如勞資爭議調解委員會、各級租佃委員會、日本東京都消費者受害救濟委員會等均屬之，消費爭議調解委員會亦有類似規定。依據設置要點第2點第2項規定，在消費爭議調解委員會各類委員代表中，特別規定立場彼此相對的消費者保護團體與企業經營者所屬或相關職業團體之代表人數應為一致。

②保持彈性：消費爭議調解委員會之消費者保護團體代表與企業經營者代表之人數，依規定應一致，但與勞資爭議調解委員會、各級租佃委員會、日本東京都消費者受害救濟委員會等不同的是，並未規定其固定名額，俾保持彈性，可以因應各地方實際情況的需要。

③委員類別無比例限制：消費爭議調解委員會的委員雖有四種類別，但並未規定其類別比例之限制，與採購申訴審議委員會、公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會等明定某類委員人數不得超過一定之比例上限有所不同，可收因地制宜之效。

3. 委員資格（消極資格）：消費爭議調解委員會委員之消極資格，尚可分為一般消極資格及特別消極資格等二種限制。

(1)一般消極資格之限制：與很多行政調解組織一樣，均明定委員之消極資格限制，以保持委員身分地位的崇高，消費爭議調解委員會亦不例外，主要參考鄉鎮市調解條例有關一般消極資格規定，在設置要點第3點亦明定，委員不得受有下列任一刑事、民事或行政上處分之消極資格，作為處理之依據。

①曾犯貪污罪，經判刑確定者。

②犯前款以外之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。但過失犯罪或受緩刑宣告或准予易科罰金者，不在此限。

③受保安處分或感訓處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢者。

④受破產宣告確定，尚未復權者。

⑤依法停止任用或受休職處分，尚未期滿者。

⑥褫奪公權，尚未復權者。

⑦受禁治產宣告，尚未復權者。

(2)特別消極資格之限制：依行政院消保會之解釋，僅民意代表不得兼任消費爭議調解委員會之委員⁴⁶，此與鄉鎮市調解委員會有四種特別消極資格之限制不同。

(三)檢討與比較

1. 委員名額方面：合議制組織就效率的觀點言之，委員人數不宜過多過濫，自不待言。調解委員會委員的理想名額究應多少，從以上各種委員會的委員名額，有少到 3 人，也有多到 31 人，規定並不一致，可以說是並無定論，不過我們可以做以下之探討。

(1)以「會議模式」進行調解者：委員人數不宜太多。理論上委員會委員之人數如果太多，則因委員集會不易，且亦難達成一致結論，導致委員會將無法發揮委員會應有之功能。原則上委員會的人數在 20 人以內，以收集思廣義之效，但也不必明定一個數字，不妨另訂一個彈性範圍由主管機關自行運用。例如兼採會議調解模式之消費爭議調解委員會，僅以 7 人至 15 人之最基本員額來規定其委員名額，應屬妥適。

⁴⁶ 行政院消保會 84 年 11 月 21 日消保法字第 01369 號函。其內容為 1. 按消費爭議調解委員會係依照消費者保護法第 45 條第 1 項直轄市、縣市政府應設消費爭議調解委員會，置委員七至十五名之規定所設置，故該調解委員會解釋上係為各該地方政府所屬機關，應無疑義。2. 查依省縣自治法第三十三條第一項規定，縣市議員不得兼任各該縣市政府及其所屬機關、事業機構任何職務或名義，但法令另有規定者，不在此限。故只要具有縣市議員之身分，除法令另有可以兼任之明文規定外，即不得兼任各該縣市政府消費爭議調解委員會之職務。3. 另消費者保護法第四十五條及其相關子法雖均就消費爭議調解委員會委員之名額及其代表類別予以規定，惟並非明定縣市議員得兼任消費爭議調解委員會職務，且無如鄉鎮市調解條例增訂第四條之一—民意代表得兼任調解委員—之規定，可資作為兼任之明文依據。4. 綜上，因無他法令明定縣市議員可以兼任，則依上開省縣自治法第 33 條第 1 項規定，縣市議員自不得兼任縣市政府消費爭議調解委員會委員職務。

(2)以「授權委員」進行調解者：委員人數不宜太少。因為委員之人數如果太少，容易導致委員會為少數人所把持，較難維持其公正性。而被授權進行調解之委員，主要有下列二種情形：

①指定委員：由主管機關指定之委員為之。在此種情形下，當事人對於擔任調解之委員並無任何之選擇性，純由主管機關決定，故調解委員會之委員人數即使不多，亦不致有何影響。例如專採指定委員模式辦理調解之鄉鎮市調解委員會，及兼採指定委員之模式辦理調解之消費爭議調解委員會等，均屬之。

②選任委員：由當事人選任之委員為之。在此種情形下，當事人對於擔任調解之委員既有選擇權，則調解委員會之委員人數宜有相當之數目，俾供其選擇，始有其意義。一般均以備置調解委員名冊，例如勞資爭議之調解，且必要時並可選任名冊以外之人為調解委員，以應需要，例如法院之調解⁴⁷等，均屬之。

2. 委員類別（積極資格）方面：任何一個行政調解組織，均必須尋找具有一定積極資格之委員作為其主要核心架構，始能發揮該組織應有之功能。

(1)行政調解組織委員架構類型之探討：對於委員會的結構，依學者研究⁴⁸，對委員的資格要求越來越重視，不過，對於各種調解委員會構成之委員，除應儘量減少其政治性、酬庸性、兼職性外，並應加強其專業性、獨立性、公正性，俾有效發

⁴⁷ 民事訴訟法第 406 條之 2：「地方法院應將其管轄區域內適於為調解委員之人選列冊，以供選任；其人數、資格、任期及其聘任、解任等事項，由司法院定之。（第 1 項）法官於調解事件認為必要時，亦得選任前項名冊以外之人為調解委員。（第 2 項）」

⁴⁸ 同註 29，「行政委員會組織與功能之研究」，頁 150。對委員的資格要求越來越重視，依民選產生委員的方式幾乎即將完全消失，相反的一般都規定某種資格要件為不可缺，但行政委員會的限制較嚴，除有政黨屬性及政治活動的限制之外，更有避免形成學閥的規定。

揮其應有之功能。有關委員的資格約可歸納為下列五種類型⁴⁹：

- ①有民意代表參加的委員會：如鄉鎮市調解委員會，其中可以有鄉鎮市民代表委員。
- ②三方構成的委員會：如勞資爭議處理委員會，除了主管機關指派之委員以外，尚有勞資雙方選定之委員；消費爭議調解委員會，分由政府機關代表（消費者保護官、直轄市縣市政府代表）、消費者保護團體推派之代表、企業經營者推派之代表擔任委員，均屬之。
- ③由學識經驗者及政府官員合組的委員會：如著作權審議及調解委員會，聘派有關機關代表、學者專家及該機關有關人員兼任委員，屬之。
- ④以學識經驗為中心的委員會：如公害糾紛調處委員會，遴聘有關機關代表、環境保護、法律、醫學等相關學者專家及社會公正人士為委員，其中學者專家及社會公正人士之人數，不得少於全體委員之三分之二；採購申訴審議委員會，須聘請具有法律或採購相關專門知識之公正人士擔任委員，其中3人並得由機關派兼之，但派兼人士不得超過全體委員人數五分之一；醫療糾紛調解委員會，須遴聘具有醫學、法學專業知識及素孚信望之公正人士為委員，均屬之。
- ⑤以特定利害的關係人為委員的委員會：如各級租佃委員會，由機關代表、農會代表、佃農委員、自耕農委員及地主委員組成，其中佃農委員及地主委員並以訂有三七五租約之當事人為限，屬之。

(2)行政調解組織委員類別類型之探討：辦理調解之委員人數眾

⁴⁹ 同註29，「行政委員會組織與功能之研究」，頁140以下。日本審議會依構成委員的資格可以分為下列五種類型：1.有國會議員參加的審議會、2.三方構成的審議會、3.由學識經驗者及政府官員合組的審議會、4.以學識經驗為中心的審議會、5.以特定利害的關係人為委員的審議會。

多，並具有其代表性，爰將各種調解委員會委員類別分別說明如次：

- ①機關代表：原則上所有的行政調解組織應有一定之機關代表委員，除了應負責全盤業務之推動外，並須提供必要之行政協助，以利相關調解業務之進行。不過，有學者認為機關代表之名額宜有一定比例之限制，以免喪失其準司法之性質⁵⁰。
- ②婦女代表：如鄉鎮市調解委員會明定委員之婦名保障名額，除了有鼓勵婦女參與外，可能並無特別作用，在行政調解組織中甚為少見，此為鄉鎮市調解委員會之特殊規定。
- ③學者專家代表：原則上所有的行政調解組織，無論是直接或間接聘派，均有一定之學者專家代表委員存在，尤其是以學識經驗為中心的委員會，更突顯其重要性。惟有學者⁵¹認為如欲實現類如法院之超然處理機構，除了應提高調解委員之任用資格（至少較地方法院法官地位之崇隆，並儘量採專任制度）外；並且要提高高級法律人才在調解委員會中之比例（至少占二分之一），並舉辦調解委員之法律專業訓練（至少包括民法、民事訴訟法、非訟事件及專業法規），可供實務運作之重要參考。

⁵⁰ 同註 22，「公害糾紛處理政策與法制之研究」，頁 194。整體而言，機關代表占委員會總數之一半以上（百分之五十一），而法律人士則僅占百分之十二，其他具有環境保護專長者占百分之十二，醫學代表占百分之九，公正人士占百分之十五，使調委會之性質具有濃厚之行政機關性（各縣市政府對調委會有絕對之主導權），鮮有準司法之性格。

⁵¹ 邱聰智著「公害糾紛處理法草案評議」，刊於輔仁法學第 9 期，頁 87 以下。建議 1. 實現類如法院之超然處理機構，提高調裁委員之任用資格（至少較地方法院法官地位之崇隆，並儘量採專任制度）、2. 提高高級法律人才在調裁委員會中之比例（至少占二分之一），並舉辦調裁委員之法律專業訓練（至少包括民法、民事訴訟法、非訟事件及環保專業法規）、3. 調裁委員中之法律人士，從現任法官、現職大學法律系副教授以上，及現職推檢中，具有環保法素養者遴選之、4. 舉辦環保法務人員之考試及訓練，儲備襄助調裁委員之助理人才。

④利益團體代表：屬於三方構成的委員會之行政調解組織，基於平衡原則，均有所謂利益團體代表之委員存在。此種代表性平衡情形，尚可分為下列二種類型：

- a. 動態平衡：如勞資爭議調解委員會，於發生勞資爭議個案時，始由當事人各選任 1 位調解委員組成調解會進行調解者，屬之。
- b. 靜態平衡：如消費爭議調解委員會，依照消保法第 45 條第 2 項規定，消費爭議調解委員會委員可歸納為三類代表，其中由於消費者保護團體與企業經營者所屬或相關職業團體因彼此立場相對，為期委員會之運作公平，避免因該二團體代表之委員人數不一致而發生任何偏頗之情形，直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點除於第 2 點第 2 項規定其代表人數應一致外，並於第 6 點第 3 款規定如其代表人數因出缺發生不一致時，應即補聘其缺額，以確保其代表性的平衡，屬之。

筆者以為調解並非皆以訴之法律規定方式作為解決當事人爭議之依據，而係居間協調解決，故有關消費爭議調解委員會須有企業經營者或消費者保護團體代表一定比例之規定，似無必要。因此所謂代表性平衡問題，事實上僅存在於委員會組織本身而已，實際進行調解時，則不必受此限制。換句話說，委員會成立時聘任委員之總員額必須受此代表性平衡的限制；而在實際進行調解時，因調解委員會之召開必須分函所有委員參加，委員是否前來出席，端視其個人意願而定，不能因為出席委員不符合代表性平衡，而否定該調解之合法性，亦可避免某類委員一方以此作為抗爭之手段。

⑤民意代表：如鄉鎮市調解委員會，依鄉鎮市調解條例規定民意代表得兼任調解委員，其名額不得超過調解委員會人數三分之一，屬之，此亦為鄉鎮市調解委員會之特別規定。惟有學者認為民意代表常具有黨派屬性，且行政行為及作

用的發動，原則上應由行政機關於立法機關之外獨立為之，故民意代表以個人立場參加行政委員會並不恰當⁵²。

3. 委員資格（消極資格）方面：目前僅有勞資爭議調解委員會、採購申訴審議委員會、著作權審議及調解委員會及日本東京都消費者受害救濟委員會等就委員之消極資格並未明文規定外，其他行政調解組織均有一定之消極資格限制，爰分述如后。

(1) 身分上之消極資格：

① 公務人員：關於公務人員能否兼任調解委員會委員問題，由於調解委員會為一公務機關，應依照公務員服務法第 14 條：「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。」及同法第 24 條：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關職務人員，均適用之。」之規定辦理，而有下列二種結果：

a. 法令未規定者：由於鄉鎮市調解條例並未明文規定公務人員可以兼任委員，因此，公務人員（包括公立教育人員在內）不得兼任鄉鎮市調解委員會委員。另外，鄉鎮市調解條例第 4 條並明文規定：「鄉、鎮、市長不得兼任調解委員。」另外，各級租佃委員會亦明定現任軍公教人員不得兼任為委員，均屬之。

b. 法令有規定者：除了鄉鎮市調解委員會外，其他行政調解組織之法令均規定有所謂的機關代表委員及學者專家代表委員，因此公務人員可以兼任為委員。茲以消費爭議調解委員會為例，由於消保法第 45 條第 2 項業已明定

⁵² 同註 29，「行政委員會組織與功能之研究」，頁 144 以下。日本審議會與議會有其不同之處，審議會做為民主的統制機構，本來就是以補助議會為目的，因此，議員以個人立場參與審議會並不恰當。而且，議員常具有黨派屬性，容易受到黨的束縛，無法自由表達意見，難以達成審議會本來的功能。此外，審議會之中具有參與機關性質的審議會，關於行政作用（許認可等）的發動，本來就應由行政機關於立法機關之外獨立為之。

調解委員會委員包括直轄市、縣（市）政府代表及消費者保護官在內，因此，該等人員依法可以兼任委員，惟其餘公務員則應仍受公務員服務法第 14 條不得兼任之限制。且消保法亦無明文限制直轄市、縣（市）政府首長不得兼任消費爭議調解委員會委員之規定，因此，各該地方政府首長自得以各該地方政府代表之身分兼任委員。

②民意代表：由於行政調解組織具有行政公務性質，除法令有特別規定民意代表可以兼任為委員外，原則上民意代表不得兼任為委員。

a. 法令未規定者：一般行政調解組織均未規定民意代表可以兼任為委員。茲以消費爭議調解委員會為例，有關民意代表可否兼任委員問題，由於直轄市、縣（市）議員則因另無法令可以兼任委員之明文規定，仍應受地方制度法第 53 條規定不得兼任各該直轄市政府、縣（市）政府及其所屬機關事業機構任何職務或名義之限制。由於消費爭議調解委員會為各該地方政府所屬機關，因此，直轄市、縣（市）議員即使想以消費者保護團體代表、企業經營者所屬或相關職業團體代表之身分兼任委員，因其仍具有議員之身分，除非比照鄉鎮市調解條例方式，修改消保法或其相關法令明文規定其可以兼職，否則依法仍不得兼任委員。

b. 法令有規定者：鄉鎮市民代表可以兼任為鄉鎮市調解委員會之委員，此為鄉鎮市調解條例之特別規定。鄉鎮市民代表依地方制度法第 53 條規定，原仍受到限制不得兼任為委員，惟為借重鄉鎮市民代表在地區上的影響力，因而同意其可以兼任委員，為此，鄉鎮市調解條例特別於 84 年 6 月 29 日修正增列第 4 條之 1 條文規定：「民意代表得兼任調解委員，其名額不得超過調解委員會人數三分之一。」以資解決。

- ③住民：鄉鎮市調解委員會另有一特殊之住民資格要件，為其他行政調解組織所無。依鄉鎮市調解條例第3條第1項規定，須居住於該鄉鎮市轄區內之住民，始有被推薦為調解委員之資格；目前雖擬納入聘任為調解委員後，其戶籍始遷出至他鄉鎮市居住，並不影響調解委員資格，予以修正適度放寬，但由於地方人才原則上並不充裕，似此地域性限制，對其人才之進用勢必有所影響。
- (2)受刑事處分之消極資格：由於調解委員屬於刑法上公務員，故在刑事上不得具有下列任何一款之消極資格，規定之文字雖略有差異，惟其目的並無不同。
- ①曾受一年有期徒刑以上刑之裁判確定者。但過失犯罪或受緩刑宣告者，不在此限：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會等採之。
- ②曾犯貪污罪，經判刑確定者：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、醫療糾紛調解委員會等採之。
- ③曾受保安處分或感訓處分之裁判確定者：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、醫療糾紛調解委員會等採之。
- ④褫奪公權，尚未復權者：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、醫療糾紛調解委員會、各級租佃委員會等採之。
- (3)受民事宣告之消極資格：由於調解委員屬於刑法上公務員，故在民事上不得具有下列任何一款之消極資格，規定之文字雖略有差異，惟其目的並無不同。
- ①受破產宣告確定，尚未復權者：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會等採之。
- ②受禁治產宣告，尚未撤銷者：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會、各級租佃委員會等採之。
- ③因身心障礙致不能執行職務者：公害糾紛調處委員會採之。

(4)受懲戒處分之消極資格：由於調解委員屬於刑法上公務員，故在行政上不得具有下列任何一款之消極資格。

①任公務員而受撤職或休職之處分者：公害糾紛調處委員會採之。

②依法停止任用或受休職處分，尚未期滿者：消費爭議調解委員會採之。

(5)其他之消極資格：約有下列二種。

①未成年人：醫療糾紛調解委員會採之。

②現在學校肄業學生：各級租佃委員會採之。

③其他：一個委員會的委員是否可以兼任其他委員會的委員？有無兼任數之限制？委員的年齡有無限制？委員的學歷有無限制？委員的經歷有無限制？目前尚無委員會予以規定。

4.目前委員甄選標準過於空泛：雖然行政調解組織之委員，絕大部分均規定有一定之積極資格及消極資格，但其甄選的標準仍過於空泛，許多均只規定「學者」、「專家」、「社會公正人士」等等，雖有助於委員的聘請，但較易流為酬庸性質，而有所聘非人的批評。

二、調解委員在任用上（任期、聘任、解聘）之比較

有關調解委員組織上（人數、資格、類別）之比較，已見上述，接著筆者要進一步就調解委員在任用上（任期、聘任、解聘）之規定，予以比較分析說明如后。

（一）現行調解組織概述

除消費爭議調解委員會外，現行調解組織委員有關任期、聘任、解聘之規定，依委員名額由少到多的次序臚列如后。

1.勞資爭議調解委員會：主要規定於勞資爭議處理法第12條及第13條。

(1)任期：因係屬個案處理之任務性委員會，故其委員以該個案之處理期限為其任期。

(2)聘任：依委員性質而有二種不同聘任方式。

①主管機關指派之委員：由主管機關選定指派。

②當事人選定之委員：由當事人雙方於一定期限內各自選定一人後，向主管機關具報。逾期不為具報者，主管機關得依職權代為指定之。

(3)解聘：並無特別規定，解釋上應有下列二種情形。

①任務完成解聘。

②任務中解聘。

2.鄉鎮市調解委員會：主要規定於鄉鎮市調解條例第3條及第8條。

(1)任期：任期4年。

①連任無次數限制：現任調解委員得連任。

②補聘任期：補聘之任期，均至原任期屆滿時為止。

(2)聘任：

①一般聘任：由鄉鎮市長推薦送請鄉鎮市民代表會同意後聘任。

②補聘：調解委員出缺，得補聘其缺額。但出缺人數達總人數三分之一以上，而所餘任期在1年以上者，應予補聘。

③續聘：現任調解委員之連任，由鄉鎮市長報縣政府核准，逕予續聘。

(3)解聘：

①任期屆滿解聘：並未明文規定，乃為解釋之當然。

②任期內解聘：其因故解聘者，亦應送請原同意機關（鄉鎮市民代表會）後為之。但調解委員經通知而不出席調解，全年達總數二分之一以上者，應予解聘，免經鄉鎮市民代表會同意。

3.採購申訴審議委員會：主要規定於採購申訴審議委員會組織準則第3條及第12條。

(1)任期：

①當然委員：申訴會主任委員及副主任委員各1人，為申訴

會之當然委員，須隨其職務之異動而變更，並無一定之任期。

②聘任委員：任期 2 年，期滿得續聘之。

(2)聘任：申訴會委員為無給職。但得依規定支給兼職酬勞。

①當然委員：申訴會主任委員及副主任委員各 1 人，由主管機關或直轄市、縣市政府就其高級人員派兼之，為申訴會之當然委員。

②聘任委員：由主管機關或直轄市、縣市政府聘任。

(3)解聘：

①任期屆滿解聘：並未明文規定，乃為解釋之當然。

②任期內解聘：並無特別解聘之規定。

4. 公害糾紛調處委員會：主要規定於公害糾紛處理法第 5 條及第 6 條。

(1)任期：調處委員會委員之任期為 3 年，連聘得連任。調處委員會委員出缺時，其繼任人之任期至原任期屆滿之日為止。

(2)聘任：委員由直轄市長、縣市長遴聘之。另依台北市政府公害糾紛調處委員會組織規程第 10 條規定，非該市府兼任之委員，得依規定支給出席費、研究費或交通費。

(3)解聘：雖無特別解聘之規定。但依台北市政府公害糾紛調處委員會組織規程第 9 條則加以明文規定，本會委員之解聘，由主任委員報請市府核定後為之。

5. 醫療糾紛調解委員會：主要規定於醫療糾紛處理法草案第 7 條。

(1)任期：委員任期 3 年，連聘得連任。

(2)聘任：僅規定委員之特別聘任資格（積極資格），由各直轄市、縣（市）主管機關遴聘之，惟並無補聘之規定。解釋上如有補聘之需要，即可比照一般聘任程序辦理，惟補聘之任期，以補足原委員之任期為限。

(3)解聘：並無特別解聘事由之規定，此為其立法上之缺漏，因為如發生調解委員具有消極資格或調解委員因故請辭或死亡等情形，解釋上即應予解聘，此時均可能發生補聘之問題。

6. 各級租佃委員會：主要規定於縣市政府及鄉鎮市公所耕地租佃委員會組織規程第 3 條、第 4 條、第 7 條及第 8 條。

(1)任期：

①2 位當然委員之任期：因必須具有一定之職務身分，始能擔任當然委員，故應隨職務變動而去職，並無一定之任期。

②9 位其他委員之任期：4 年。

(2)聘任：

①縣市政府耕地租佃委員會委員：由縣市長遴聘具有資格之人士擔任，並發給 9 位其他委員聘書。

②鄉鎮市公所耕地租佃委員會委員：由鄉鎮市長遴聘具有資格之人士擔任，並發給 9 位其他委員聘書。

(3)解聘：

①任期屆滿解聘：各級租佃委員會委員任期屆滿二個月前，縣市長或鄉鎮市區長應完作下一屆委員之遴聘手續，並將名冊一份報請內政部或縣市政府備查。

②任期內解聘：聘任之當然委員如職務變動，或其他委員之身分變更、因故不能擔任或不適任時，應重新遴聘，補足原委員任期。

7. 著作權審議及調解委員會：主要規定於經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程第 3 條及第 8 條。

(1)任期：1 年。

(2)聘任：由局長聘任之。調解委員為無給職，但非本機關之兼任委員得依規定支給交通費或研究費。

(3)解聘：並無特別規定，解釋上應有①任期屆滿解聘、②任期中解聘等二種情形，不另贅述。

(二)消費爭議調解委員會

消費爭議調解委員會有關委員任期、聘任、解聘之規定，主要規定於消保法第 45 條及直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點（簡稱設置要點）第 2 點、第 4 點至第 7 點、第 12 點。

1. 任期：消費爭議調解委員會委員之任期，消保法並未予以明文

規定。

(1)一般任期：2 年。鑒於消費爭議調解委員會之委員因非屬政治性職位，似不必考慮與直轄市、縣（市）長 4 年任期配合之問題，而依照目前一般委員會委員之任期絕大部分為 2 年之體例，並參考日本東京都消費者受害救濟委員會之委員任期及補聘等規定⁵³，因此，設置要點第 4 點乃規定其任期為 2 年，惟連聘得連任。

(2)補聘任期：委員之任期原則上應以一般任期作為計算標準。行政院消保會遴聘委員出缺補聘時，為期每屆委員之任期一致，依照通例，規定其繼任人之任期至原任期屆滿之日為止。

(3)連任任期：消費爭議調解委員會之委員，僅有委員類別之分，並尊重各類委員之專業，無須在任期上予以連任限制之必要，故連聘得連任，並無任期限制。

2.聘任：消費爭議調解委員會之委員經聘任後，雖係屬無給職，但得依規定支領出席費或車馬費。

(1)一般聘任：消費爭議調解委員會因係屬直轄市或縣（市）所屬之二級行政組織，故其委員應由直轄市長或縣（市）長遴聘之。

消費爭議調解委員會委員之聘任程序甚為簡單，無需經過民意機關之同意，可由直轄市、縣（市）長直接聘任即可；惟聘任時應注意各類代表名額之限制。依照消保法第 45 條規定，消費者保護官雖然為調解委員會當然之成員，惟程序上仍應經聘任委員之程序。

另外，如果發生原任委員任期終了，而下屆委員尚未產生之情形，鄉鎮市調解委員會在實務運作上，認為原任委員仍可繼續處理調解業務，可供參考。

(2)補聘：消費爭議調解委員會委員之補聘要件，依照設置要點

⁵³ 日本東京都消費生活條例第 29 條。日本東京都消費者受害救濟委員會，委員的任期為 2 年，但可連任。補聘委員的任期，以前任委員之任期屆滿之日為止。均由東京都知事任命之。

第 6 點規定，只要發生下列任一情形時，即應補聘其缺額，以免影響調解委員會之運作，並確保其公正立場。

①委員總數未達 7 人者：依消保法第 45 條第 1 項規定，消費爭議調解委員會置委員 7 至 15 名，如果委員總數未達最低限者，即屬違法，應即辦理補聘。

②第 2 點規定之各類代表，其中一類全部出缺者：依消保法第 45 條第 2 項規定，消費爭議調解委員會應由機關代表（直轄市縣市政府代表、消費者保護官）、消費者代表（消費者保護團體代表）、業者代表（企業經營者所屬或相關職業團體代表）等三類代表組成之，如果缺少某一類委員者，亦屬違法，亦應辦理補聘。

③消費者保護團體與企業經營者所屬或相關職業團體之代表人數不一致者：依消保法第 45 條第 2 項規定，消費爭議調解委員會委員可歸納為三類代表，其中由於消費者保護團體與企業經營者所屬或相關職業團體因彼此立場相對，為期委員會之運作公平，避免因該二團體代表之委員人數不一致而發生任何偏頗之情形，如果消費者保護團體與企業經營者所屬或相關職業團體之代表人數不一致者，因與立法意旨不合，亦應辦理補聘。

(3)備案：由於消費爭議調解委員會進行調解所為之調解成立，依消保法第 46 條規定，調解成立調解書經送法院備查後，即發生與法院確定判決同一效力之結果，影響甚大，故其委員之聘任及解聘，應有一定之備案程序。

依設置要點規定，直轄市或縣（市）政府應於遴聘委員之日起 15 日內檢送委員姓名、學歷、經歷及所屬機關或團體等資料，分別報行政院消費者保護委員會、管轄法院或其分院及地方法院檢察署或其分院檢察署備案。

3.解聘：設置要點第 5 點經參考鄉鎮市調解條例第 8 條及公害糾紛處理法第 7 條規定，明定調解委員會委員獨立行使職權，非有下列各款情形之一者，不得於任滿前予以解聘。因此，解聘

之情形亦有下列二種。

(1)任期屆滿解聘：委員之任期原則上應以一般任期作為計算標準，故在每屆委員任期屆滿時，即應辦理次屆委員之聘任事宜，當屆委員則因任期屆滿而當然解聘，無須再有任何解聘程序或動作。

(2)任期屆滿前解聘：為確保委員能夠獨立行使職權，特別規定委員於在職期間，非有下列各款情形之一，不得於任滿前予以解聘。

①涉刑案而被判刑確定者：主要有下列二種情形。

a.受有期徒刑以上刑之判決確定者：不問有無被遞奪公權與否，只要受有期徒刑以上刑之判決確定，即不得再任為委員。

b.受保安處分或感訓處分之裁判確定者：受保安處分或感訓處分確定者，即應執行，當然不得再任為委員。

②行為能力受限制者：主要有下列二種情形。

a.受破產或禁治產之宣告者：受破產或禁治產宣告者，其本身之行為能力即受限制，無力為他人進行調解，自不宜再任為委員。

b.因身心障礙致不能執行職務者：雖未受破產或禁治產宣告，但因身心障礙致不能執行職務者，亦無力為他人進行調解，自不宜再任為委員。

③受行政處分受限制者：任公務員而受撤職或休職之處分者。調解委員屬於刑法上公務員，如現任委員因已失擔任公職之身分，即無法授權其再來執行公權力，當然不得再任為委員。

④其他原因受限制者：主要有下列二種情形。

a.全年出席調解委員會議未達應出席次數二分之一以上者：委員會屬於合議制組織，需要所有委員全力配合，始能順利運作，故需對無法配合之委員，不宜再任為委員俾加以限制。

b. 自原代表機關或團體離職者：所謂離職，包括職務變更、退休、死亡等，凡已失去其原兼任委員之要件者，即為職務有所變更，均屬之。為維持委員會之運作公平，避免因該二團體代表之委員人數不一致而發生任何偏頗之情形，必須對於離職者限制其不得再任為委員。

(3) 備案：由於消費爭議調解委員會進行調解所為之調解成立，依消保法第 46 條規定，調解成立調解書經送法院備查後，即發生與法院確定判決同一效力之結果，影響甚大，故其委員之聘任及解聘，應有一定之備案程序。

有關解聘之備案程序依設置要點規定，因與聘任之備案程序相同，故不另贅述。

(三) 檢討與比較

行政調解委員會，旨在排解權益糾紛，其調解結果具有類似司法之作用，非僅傳統行政權之發揮，因而調解委員會地位及職權之保障，包括調解委員之任期、聘任、解任、待遇等問題在內，均非常重要，甚至可視為行政調解制度能得否發揮之前提。

至於委員的保障，包括執行職務的保障及身分的保障二種，委員應依法獨立執行職務，非有法定事由不得於任滿前予以解聘，此為執行職務的保障；至於委員應有一定的任期，享有一定的權利，此為身分的保障。

1. 任期方面：調解委員會委員因屬聘任性質，故均有任期制。委員任期的長短與能否連任，對委員議事心態具絕對性的影響。

(1) 一般任期：委員之任期，期間應力求適當，如果任期太短，將使得委員更換過於頻繁，無法發揮應有功能；如果任期太長，將使得委員人選流於僵化，無法注入新活力而發展新局。筆者認為行政調解組織主要提供公眾參與公共職務機會，則其委員任期不宜過長，原則上以不超過二年為宜。

① 1 年：著作權審議及調解委員會採之。

② 2 年：消費爭議調解委員會、採購申訴審議委員會，均採之。

③ 3年：公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會，均採之。

④ 4年：鄉鎮市調解委員會、各級租佃委員會，均採之。

⑤其他：勞資爭議調解委員會採之。為了特定個案而成立之調解委員會，其委員任期當然隨任務的完成而告結束。

(2)補聘任期：所有行政調解組織補聘委員之任期，均規定至原任委員任期屆滿之日為止，並無例外。

(3)連任任期：

①不得連任：經查目前現行所有行政調解組織，尚未有明文規定其委員不得連任之情形。

②可以連任：與民選首長可以連選得連任一次之情形不同，調解委員因係屬諮詢性委員性質，特別著重其身分、專業及經驗累積等特性，宜予久任，故可以連聘連任，且無連任次數之限制。

a.明文規定可以連任者：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、採購申訴審議委員會、公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會等，均屬之。

b.並未限制不得連任者：勞資爭議調解委員會、各級租佃委員會、著作權審議及調解委員會等，均屬之。

2.聘任方面：調解委員會委員因均為兼職性質，故均以聘任方式為之。由於調解委員會會屬於參與性或諮詢性的委員會，其委員人選及任用程序不宜限制太嚴格，應給予首長較大便宜權運用。

(1)聘任方式：因委員均由行政主管機關聘任，故委員的產生方式，幾乎均由行政部門主導，且原則上均無送請民意機關同意之程序。

①由主管機關聘任：

a.由主管機關逕行聘任委員組成委員會：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、採購申訴審議委員會、公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會、著作權審議及

調解委員會等，採之。

b. 由主管機關聘任為委員納入委員名冊：勞資爭議調解委員會、法院調解等，採之。

②由當事人選任：除機關代表及學者專家代表委員由主管機關逕行聘任外，如有當事人選任之代表委員，原則上應由該當事人選任，為其進行調解事宜。

a. 逕由當事人自行選任：各級租佃委員會採之。另外，醫療糾紛調解委員會為尊重當事人之意願，亦明定可由當事人合意另行指定調解委員。

b. 由當事人自委員名冊中選任：勞資爭議調解委員會、法院調解採之。由行政機關得預聘委員，以便後來就個案之需要，選任符合法定人數之委員組成該案件之行政調解委員會。

另外，行政機關認有必要時，並得選任前述名冊以外之人為調解委員。而且，當事人對於調解委員人選有異議或兩造合意選任其他適當之人者，行政機關得另行選任或依其合意選任之，以尊重當事人之意願。

(2)聘任程序：主要有三種不同程序。

①逕由行政機關聘任者：消費爭議調解委員會、採購申訴審議委員會、公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會、著作權審議及調解委員會等採之。

②須經民意機關同意者：僅鄉鎮市調解委員會採之。其委員聘任之程序，依照鄉鎮市調解條例第3條規定，應由鄉、鎮、市長薦送鄉、鎮、市民代表會同意後聘任，提名時無庸加倍提名；其因故解聘之程序亦同。另外並規定，如果調解委員出缺人數達總人數三分之一以上，而所餘任期尚有一年以上者，應補聘其缺額。

③聘任後須經報備者：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會採之。主要係因鄉鎮市調解委員會或消費爭議調解委員會進行調解所為之調解成立，依鄉鎮市調解條例第24

條或消保法第 46 條規定，調解成立調解書經送法院備查後，即發生與法院民事確定判決同一效力之結果，影響甚大，故其委員之聘任及解聘，應有一定之備案程序。至於其他行政調解組織，則因不具備此種效力，故無須採行此種報備程序。

3. 解聘方面：為發揮調解委員會之功能，對於無法勝任或不能稱職之委員，宜有解聘之規定；惟為保障委員獨立行使職權之特性，不受外界影響，非有法定解聘事由，不得予以解聘。

(1) 解聘事由：調解在本質上屬於準司法行為的一種，必須要求公正公平，為期調解委員會委員得以獨立行使職權，儘量不受外力干預，因此，鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會、公害糾紛調處委員會等均特別規定，調解委員於在職期間，非有法定解職事由，不得於任滿前予以解聘，以保障其身分地位。

① 受有期徒刑以上刑之判決確定者：消費爭議調解委員會、公害糾紛調處委員會採之。

② 受保安處分或感訓處分之裁判確定者：消費爭議調解委員會採之。

③ 受破產或禁治產之宣告者：消費爭議調解委員會、公害糾紛調處委員會採之。

④ 任公務員而受撤職或休職之處分者：消費爭議調解委員會、公害糾紛調處委員會採之。

⑤ 因身心障致不能執行職務者：消費爭議調解委員會、公害糾紛調處委員會採之。

⑥ 全年出席調解委員會議未達應出席次數二分之一以上者：鄉鎮市調解委員會、消費爭議調解委員會採之。至該「會議總次數」之計算，實務上認為除應出席集體開會之調解會議次數外，尚包括一人逕行調解次數在內。

⑦ 自原代表機關或團體離職者：消費爭議調解委員會、勞資爭議調解委員會、各級租佃委員會採之。

(2)解聘程序：委員解聘之程序，與聘任並無不同，原則上可以準用聘用之有關規定。

4.補聘方面：為避免調解委員會運作上之困難，如發生委員出缺達一定程度時，應即補聘其缺額。委員係因出缺而補聘者，其任期當然以至原任期屆滿時為止。

(1)補聘事由：委員具有解聘之事由，並發生解聘之結果，並不同於一定要予以補聘其缺額，必須另外達到一定之要件始予補聘，故解聘事由與補聘事由應分別討論。由於現行行政調解組織甚多採用授權委員調解方式進行調解，而非以會議方式進行，不致影響其運作，故甚少就補聘事由予以明文規定，僅見諸於少數行政調解組織。茲以消費爭議調解委員會為例，只要發生下列任一情形時，即應補聘其缺額，以免影響調解委員會之運作，並確保其公正立場。

①委員總人數未達7人（法定下限）者：消費爭議調解委員會採之。另外鄉鎮市調解委員會依照鄉鎮市調解條例第八條規定，委員出缺人數達總人數三分之一以上，而所餘任期尚有一年以上者，方始應補聘其缺額。換句話說，如果委員出缺人數未達總人數三分之一，或是所餘任期未達一年以上時，均無需補聘其缺額。

②法定三類代表中，某類代表全部出缺者：消費爭議調解委員會採之。

③消費者保護團體與企業經營者所屬或相關職業團體之代表人數不一致者：消費爭議調解委員會採之。

(2)補聘程序：委員補聘之程序，與聘任並無不同，原則上可以準用聘用之有關規定。

三、行政調解組織主席及幕僚單位之比較

(一)現行調解組織概述

一般委員會主席之產生，有由法律明文規定由該機關首長或負責幕僚作業之主管擔任者，如各級選舉委員會議之主席，均由

各該選舉委員會的主任委員擔任；而訴願委員會議的主席，則由訴願委員會的主任委員擔任是。現行行政調解組織之主席，亦有其一定之產生方式及權限，除消費爭議調解委員會外，爰分別說明如后。

1. 勞資爭議調解委員會：

- (1)主席方面：在組成之勞資爭議調解委員會，依勞資爭議處理法第 13 條規定，由直轄市、縣（市）主管機關代表中一人為主席。
- (2)幕僚單位方面：實務上均由直轄市、縣市政府勞工局勞資關係科負責兼辦相關幕僚作業。

2. 鄉鎮市調解委員會：

- (1)主席方面：可分正式主席及臨時主席予以說明。
 - ①正式主席：鄉鎮市調解委員會議之主席，依照鄉鎮市調解條例第 2 條規定，由委員互選一人為主席。
 - ②臨時主席：調解委員會開會時，主席因故不能出席者，依照鄉鎮市調解條例第 7 條規定，由調解委員互推一人為臨時主席。
- (2)幕僚單位方面：主要規定於鄉鎮市調解條例第 30 條。
 - ①祕書：1 人，由鄉鎮市長指派鄉鎮市公所內大學、獨立學院法律學系或其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。
 - ②幹事：業務繁重之鄉鎮市得置幹事若干人，由鄉鎮市長指派鄉鎮市公所內適當人員擔任。其設置基準，由內政部訂定之。

3. 採購申訴審議委員會：

- (1)主席方面：申訴會置主任委員一人，綜理會務；置副主任委員一人，襄理會務；均由主管機關或直轄市、縣（市）政府就其高級人員派兼之。
 - ①正式主席：申訴會委員會議由主任委員召集之，並為主席。
 - ②臨時主席：主任委員未能出席時，由副主任委員代理之。

(2)幕僚單位方面：主要規定於採購申訴審議委員會組織準則第10條。

①執行秘書：1人，兼任。由主管機關或直轄市、縣（市）政府就其高級人員具法制專長者派兼之，承主任委員之命，處理日常事務。

②工作人員：所需工作人員，就其法定員額內派充之，並得分科（股）辦事。

4. 公害糾紛調處委員會：

(1)主席方面：直轄市、縣（市）調處委員會之主任委員，依公害糾紛處理法第5條規定，分別由直轄市長、縣（市）長或其指定之適當人員兼任之。

(2)幕僚單位方面：以臺北市政府公害糾紛調處委員會為例，依其組織規程第5條規定。

①執行秘書：1人，由臺北市政府環境保護局副局長兼任，承主任委員之命，處理該會業務。

②工作人員：幹事6人，由市府環保局派員兼任，襄助執行秘書處理各項業務。

5. 醫療糾紛調解委員會：

(1)主席方面：由主管機關就委員中指定一人為主任委員。

(2)幕僚單位方面：草案第7條第3項規定：「調解委員會之組織基準及會議，由中央主管機關定之。」

6. 各級租佃委員會：

(1)主席方面：各級租佃委員會每三個月開會一次，必要時得召開臨時會，分別由縣（市）政府地政科（局）長或鄉（鎮、市、區）長召集之。

①正式主席：由縣（市）政府地政科（局）長或鄉（鎮、市、區）長擔任主席。

②臨時主席：如縣（市）政府地政科（局）長或鄉（鎮、市、區）長因故不能出席，應由其指定委員一人為主席。

(2)幕僚單位方面：實務上均由各級租佃委員會地政主辦單位負

責兼辦相關幕僚作業。

7. 著作權審議及調解委員會：

(1) 主席方面：本會置主任委員一人，由經濟部智慧財產局局長兼任。

① 正式主席：本會會議由主任委員召集並為會議主席。

② 臨時主席：主任委員因故不能出席時，由主任委員指定委員一人為主席。

(2) 幕僚單位方面：經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會組織規程第 4 條，下列人員均由該局業務有關人員調兼之。

① 執行秘書：1 人

② 工作人員：置秘書 3 人、幹事 2 人至 6 人。

(二) 消費爭議調解委員會

有關消費爭議調解委員會之主席及幕僚單位，分別說明如后。

1. 主席方面：可分正式主席及代理主席予以說明。

(1) 正式主席：採法定制：消費爭議調解委員會之主席亦採法律指定制，依照消保法第 45 條第 2 項規定，以消費者保護官為主席；如有一位以上之消費者保護官者，並指定其中一名消費者保護官為主席。

消費爭議調解委員會如由不具有消費者保護官之委員擔任主席，所為的調解結果，將與法不合，調解書法院當然不會予以核定。如果主席因故不能執行職務時，應有職務代理之規定，其理由為：

① 職務代理之必要性：消保官在調解委員會扮演重要關鍵、且是不可或缺之角色，如有因故未能執行職務之情形，應有補充規定之必要，以避免調解委員會無法運作。事實上以現有地方政府，除台北縣政府設置三名消保官外，餘均僅設置一名消保官之情形，消保官因故未能執行職務之情形，可能會經常發生。故宜有職務代理之規定。

② 職務代理之目的：本條規定之重點，不在解決舊有調解案件之處理，或調解行政事務之進行，而係在解決新進調解

案件之分配及調解委員之指派問題。

(2)代理主席：正式主席因故不能執行職務者，代理主席產生方式有二：

①調解委員會主席因故未能執行職務時，應由具有消費者保護官身分者，代行其職權：配合消保法第 45 條調解委員會以消保官為主席之規定，並基於非消保官不能執行消保官之職權，消費爭議調解辦法第 11 條第 1 項爰明定主席因故未能執行職務時，應由具有消保官身分者代行職權。

②直轄市、縣(市)政府因故無消費者保護官擔任調解委員會主席時，得報經行政院消費者保護委員會指派該會或鄰近直轄市、縣(市)政府之消費者保護官代行之：行政院消保會有指揮消保官行使職權之權，為期調解事件之順利進行，消費爭議調解辦法第 11 條第 2 項爰明定，如直轄市、縣(市)政府因未置、出缺或迴避結果等情形，致轄區另無消保官擔任調解委員會主席時，得報請行政院消保會指派消保官代行其職權。在指派時，並應注意地方政府層級問題，原則上直轄市政府消保官因故無法執行職務時，應指行政院派消保會消保官代理之。

(3)主席之權限：可分就一般行政業務權限及調解業務權限予以討論。

①主席行政業務上之一般權限：主要約有下列三種。

a.綜理會務：消費爭議調解委員會由擔任主席之消費者保護官，綜理該會事務及指揮監督所屬員工。

b.召集調解委員會議：消費爭議調解委員會之調解委員會議，由擔任主席之消費者保護官依實際需要隨時召集之。

c.指定個案調解委員：經調解委員會議之授權，擔任調解委員會議主席之消費者保護官，得於每件調解個案經徵詢兩造當事人同意之程序後，指定調解委員一人或數人逕行調解。

②主席調解業務上之權限：依消費者保護官執行職務應行注

意事項第 35 點規定，擔任主席的消費者保護官有遂行調解之必要行為或措施決定之權限，包括

- a. 調解期日及調解會議召集日期之指定。
- b. 調解委員（一人或數人）逕行調解人選之指定。
- c. 調解程序不公開案件之准駁。
- d. 調解委員迴避案件之准駁。
- e. 第三人參加調解程序案件之准駁。
- f. 勘驗案件之准駁。
- g. 調解有關文書之核閱及決定。
- h. 其他為遂行調解之必要行為或措施。

③代理主席之權限：在代理期間，其權限與正式主席同，不另贅述。

2. 幕僚單位方面：主要規定於直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點（簡稱設置要點）第 10 點：「本會行政事務，由直轄市或縣（市）長指派各該機關法制單位或其他單位人員兼辦之。」其主要立法理由⁵⁴為：

- (1) 基於業務運作需要考量，原則上應指派法制單位人員兼辦其行政事務：調解業務具有準司法業務性質，消保會在研擬設置要點第 10 點時，即全盤考量其業務實際運作需要情形，並經邀請相關機關代表及學者專家多次開會研商，與會代表均一致認為其行政事務允宜由法制單位辦理為妥，故於設置要點第 10 點明定，其行政事務原則上應指派法制單位人員兼辦之。
- (2) 基於尊重地方自治考量，例外亦可指派其他相關單位人員兼辦其行政事務：調解委員會之行政事務原則上本應指派法制單位人員兼辦，惟為尊重地方自治首長職權，乃於設置要點第 10 點後段特別增列規定，如直轄市或縣市長基於特別考量，其行政事務仍得指派其他單位人員兼辦之，以為例外之

⁵⁴ 行政院消保會 86 年 3 月 15 日消保法字第 00314 號函。

規定。

消費者保護官雖貴為消費爭議調解委員會之主席，但因調解委員會之行政事務，依照設置要點第 10 點規定，係由該地方政府首長指派各該機關法制單位或其他相關單位人員兼辦之，消費者保護官並非各該單位法定之主管，將來在實務運作上是否會有所窒礙難行之處，亦有待進一步研究。

(三)檢討與建議

1. 主席：主席肩負行政調解組織成敗之重責大任，影響功能發揮甚鉅，故其人選非常重要。

(1)產生方式：主席產生方式主要約有下列三種類型。

①由主管機關指派：消費爭議調解委員會、勞資爭議調解委員會、採購申訴審議委員會、公害糾紛調處委員會、醫療糾紛調解委員會、各級租佃委員會、著作權審議及調解委員會等採之。

a. 機關首長兼任主任委員：由機關首長擔任調解組織的主任委員，可以樹立委員會的聲望並維繫委員會的安定性，提高該組織的地位，以及較易聘請學者專家參與的作用，但也容易影響議事的傾向，且首長公務繁忙常無暇兼顧，值得斟酌。

b. 非機關首長兼任主任委員：由於層次較低，可能會影響行政調解組織的運作。

②由委員互選：目前僅鄉鎮市調解委員會採之，以選舉方式產生主席，可能比較符合民主需求，但也無法避免因選舉所可能產生派系或其他後遺症，故一般行政組織甚少採之。

③其他方式：無。

(2)任期：主席原則上有一定之任期限制，其情形主要有下列二種。

①具有委員身分者：與委員之任期一致。

②未具委員身分者：應隨本職職務之變更而變更。

2. 代理主席：所謂代理主席，除了在個別調解會議擔任臨時主席

之外，尚包括一般行政事務之代行主席職權在內。

(1)產生方式：代理主席產生方式，主要約有下列三種類型。

- ①由正式主席指派：採購申訴審議委員會、各級租佃委員會、著作權審議及調解委員會等採之。
- ②委員互選：鄉鎮市調解委員會採之，較符合委員間被尊重感或參與感，也較能發揮委員會的獨立性。
- ③其他方式：消費爭議調解委員會採之，主要係因主席必須由具有消費者保護官身分者為之。如果原機關另有消費者保護官者，由原機關指派；如果原機關未另有消費者保護官者，可函請行政院消費者保護委員會指派消費者保護官代行其職權。

(2)任期：因代理主席並非為正式主席，故其任期原則上應與其代理期間一致，不因其是否具有委員身分而有所不同。

3.其他問題探討：主要有下列二個問題。

(1)調解前置要件問題：消費爭議調解，在「申訴兩級制」及「申訴是申請調解的必要前提條件」下，消費者保護官既然是「第二級申訴」的受理機關，經其處理而未能獲得妥適處理之申訴，卻由其擔任申請調解時之消費爭議調解委員會主席，調解結果能否公允或擺脫消費者保護官在處理申訴時之原有見解，頗有疑問。由消費者保護官擔任主席，這是對消費者不利的規定。解決之道在於：消費者只有捨調解而直接提起消費訴訟，則消費爭議之調解制度豈非形同設；否則在遭遇實際案件時，應有「迴避」之規定與適用事宜，則消費者保護官應非只有一名。

(2)由行政首長兼任主任委員問題：調處委員會主任委員，原則上由直轄市、縣市首長兼任，有學者⁵⁵認為容易使人誤解為行政兼理司法，甚而懷疑調處委員之獨立超然，其司法意義之薄弱，似乎低於鄉鎮市調解。

⁵⁵ 同註 51，「公害糾紛處理法草案評議」，頁 81。

四、行政調解組織主管機關之比較

行政調解組織之主管機關，尚可分為行政業務主管機關及調解業務主管機關兩方面加以討論。

(一)行政調解組織之行政業務主管機關方面

1. 現行調解組織概述：除消費爭議調解委員會外，現行行政調解組織之行政業務主管機關如后。

(1) 勞資爭議調解委員會：其行政業務主管機關分別為

① 中央主管機關：行政院勞工委員會。

② 地方主管機關：直轄市、縣（市）政府。

(2) 鄉鎮市調解委員會：有關鄉鎮市調解之主管機關，鄉鎮市調解條例雖未明文規定，然依 85 年 9 月 23 日法務部及內政都會銜發布之鄉鎮市調解業務督導辦法第 2 條規定⁵⁶，已予補充規定如次：鄉鎮市調解委員會之行政事務監督之主管機關，共有下列中央及地方二級主管機關。

① 中央主管機關：內政部。

② 地方主管機關：可依其地方轄區之不同，可再分為

a. 直轄市級之主管機關：為直轄市政府。

b. 縣（市）級之主管機關：為縣（市）政府。

c. 鄉（鎮、市）級之主管機關：為鄉（鎮、市、區）公所。

(3) 採購申訴審議委員會：其行政業務主管機關分別為

① 中央主管機關：行政院公共工程委員會。

② 地方主管機關：直轄市、縣（市）政府。

(4) 公害糾紛調處委員會：其行政業務主管機關分別為

① 中央主管機關：行政院環境保護署。

⁵⁶ 鄉鎮市調解業務督導辦法第 2 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，在直轄市為直轄市政府，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之中央主管機關為法務部。（第 1 項）各地方檢察署（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，必要時得會同該鄉鎮市之上級政監督機關辦理之。（第 2 項）」

②地方主管機關：直轄市、縣（市）政府。

(5)醫療糾紛調解委員會：依醫療糾紛處理法草案規定，醫療糾紛之調解，係由直轄市、縣（市）主管機關設置之調解委員會為之，惟該法所稱之主管機關包括：

①中央主管機關：行政院衛生署。

②地方主管機關：直轄市、縣（市）政府。

(6)各級租佃委員會：其行政業務主管機關分別為

①中央主管機關：內政部。

②地方主管機關：直轄市、縣（市）政府。

(7)著作權審議及調解委員會：其行政業務主管機關分別為

①中央主管機關：經濟部（智慧財產局）。

②地方主管機關：直轄市、縣（市）政府。

2.消費爭議調解委員會：有關消費爭議調解委員會之行政業務主管機關，主要有下列二種。

(1)中央主管機關：有關消費爭議調解業務之主管機關問題，消保法及本設置要點與消費爭議調解辦法均未予明文規定，目前在實務上，係均以行政院消費者保護委員會擔任其中央主管機關，惟筆者以為行政院消費者保護委員會依消保法規定，係將之定位為政策審議及監督機關，主要職掌為監督主管機關妥為執行消保工作，本身不是執行機關。因此，即使要將行政院消費者保護委員會視為消費爭議調解委員會之中央主管機關，亦僅能作為消費爭議調解委員會在組織及行政上之中央主管機關。

(2)地方主管機關：可依其地方轄區之不同，可再分為

①直轄市級之主管機關：為直轄市政府。

②縣市級之主管機關：為縣市政府。

(二)行政調解組織之調解業務主管機關方面

調解業務與一般行政業務不同，並有其不同於行政業務之專業性，因而可否具有不同的主管機關，即有討論之空間。

1.現行調解組織概述：現行調解組織之調解業務主管機關，在地

方係由各該設置之地方政府為其主管機關，殆無例外；比較值得探討的是，其調解業務之中央目的事業主管機關與其行政業務之中央目的主管機關有無不同。以下謹就其調解業務（除消費爭議調解委員會外）之中央目的事業主管機關予以討論，併此敘明。

(1)勞資爭議調解委員會：行政院勞工委員會。

(2)鄉鎮市調解委員會：法務部。

關於鄉鎮市調解法規疑義之解釋，以及調解業務監督指導，依「鄉鎮市調解業務督導辦法」第2條第1項後段規定，其中央主管機關為法務部；至於地方主管機關，依其層級分別仍為各該直轄市、縣市政府及鄉鎮市公所。另外，依「鄉鎮市調解業務督導辦法」第2條第2項規定，法務部所屬各地方檢察署，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政監督機關辦理之。

(3)採購申訴審議委員會：行政院公共工程委員會。

(4)公害糾紛調處委員會：行政院環境保護署。

(5)醫療糾紛調解委員會：行政院衛生署。

(6)各級租佃委員會：內政部。

(7)著作權審議及調解委員會：經濟部（智慧財產局）。

2.消費爭議調解委員會：消費爭議調解委員會，不分中央或地方層級，在目前實務上均仍以其行政事務之主管機關，亦即分別以行政院消保會、直轄市或縣（市）政府作為其調解業務之主管機關。

惟因為調解業務事涉準司法性質，進行調解時，除行政專業外，尚關涉法務專業，一般行政機關事實上很缺乏這方面的專業，較無法充分發揮這方面的功能，地方主管機關因係個案的執行機關，可能比較不會產生問題，但是對於一個必須統合全部消費爭議調解業務之中央主管機關，在這方面如無專業，可能動輒得咎，一點也大意不得。故筆者認為即使要將行政院消保會視為消費爭議調解委員會之中央主管機關，亦僅能作為

消費爭議調解委員會在組織及行政上之中央主管機關。

(三)檢討與比較

1. 行政調解組織之行政業務主管機關方面：可分就中央主管機關及地方主管機關兩方面加以討論。

(1) 中央主管機關：計有如下 7 個中央主管機關。

① 以內政部為中央主管機關者：包括鄉鎮市之調解組織、耕地租佃爭議之調解組織、建築爭議之處理組織、九二一災區不動產爭議之調處組織、不動產爭議之調處組織等。

② 以經濟部為中央主管機關者：包括著作權爭議之調解組織、積體電路電路布局權爭議之調解組織。

③ 以交通部為中央主管機關者：拒絕離機爭議之調解組織。

④ 以行政院勞工委員會為中央主管機關者：勞資爭議之調解組織。

⑤ 以行政院公共工程委員會為中央主管機關者：採購爭議之調解組織。

⑥ 以行政院環境保護署為中央主管機關者：公害糾紛處理組織。

⑦ 以行政院衛生署為中央主管機關者：醫療糾紛之調解組織。

⑧ 以行政院消保會為中央主管機關者：消費爭議之調解組織。

(2) 地方主管機關：可依其地方轄區之層級不同，可再分為

① 直轄市級之行政調解組織：以直轄市政府為其主管機關。

② 縣市級之行政調解組織：以縣市政府為其主管機關。

③ 鄉鎮市級之行政調解組織：如鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會、鄉（鎮、市、區）調解委員會，以鄉（鎮、市、區）公所為其主管機關。由於鄉鎮市層級較低，故以鄉鎮市公所為主管機關者較為少見。

2. 行政調解組織之調解業務主管機關方面：可分就中央主管機關及地方主管機關兩方面加以討論。

(1) 中央主管機關：目前除了鄉鎮市調解委員會係以法務部為其調解業務之中央主管機關外，其餘行政調解組織均以原行政

業務之中央主管機關為其調解業務之中央主管機關。

行政調解委員會之行政調解業務，因進行調解時附除行政專業外，尚關涉法務專業，例如是否符合調解之形式要件或實質要件⁵⁷，對於調解是否適當影響甚鉅，理應加以重視。惟現行除了鄉鎮市調解委員會以外之其他行政調解委員會，均以其行政業務主管機關兼為調解業務主管機關，可以說是以行政專業為主，至於法務方面之專業，則主要來自於具有法學背景之學者專家委員及各該主管機關之法制單位所提供之意見，是否足夠，或是否妥適，實在值得進一步探討。因此，筆者認為行政調解組織之調解業務中央主管機關，建議比照鄉鎮市調解組織之模式，由法務部擔任為宜。

(2)地方主管機關：目前所有地方層級之行政調解組織，均仍以其行政事務之主管機關，作為其調解業務之地方主管機關。由於地方主管機關因係個案的執行機關，可能比較不會產生問題，故無加以深入探討之必要。

3.其他問題探討：主要為對於行政調解組織應為如何監督及各行政調解組織彼此間應如何分工，以及如何獎勵行政調解組織等三個問題。

(1)行政調解組織的監督：主管機關對於行政調解組織可以下列之監督。

①行政監督：行政調解組織既屬行政機關之內部單位，主管行政機關對該組織當然具有行政監督之權限。惟僅能在行政事務上予以監督，而不應介入調解個案的進行，加以任何的干涉或下達任何個別的指令，以維護行政調解組織之中立專業性。有關行政監督之權限，應由行政業務之主管機關為之。惟行政機關不應介入個案性的議事運作，以保持行政中立之立場。

⁵⁷ 參見民國86年2月14日司法院86院台廳民三字第03609號函修訂「法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項」第4點規定。

- ②立法監督：依民主政治之原則，行政機關應向立法機關負責，行政調解組織既為行政組織，亦不能例外。惟為確保行政調解組織獨立行使職權，不受任何不當的干涉，行政調解組織無須就調解個案向立法機關負責，立法監督應僅限於預算及政策方向，始得為之。以保持其獨立性。
- ③監察監督：依我國憲制，監察機關職司對行政機關之監察權限，行政調解組織自亦在監察監督範圍內。惟為確保行政調解組織獨立行使職權，不受任何不當的干涉，監察機關僅能就調解進行時在程序上有無瑕疵或人員有無疏失，於事後加以監督。主要應集中在事後的監督，而且不應要求出席報告並接受詢問，以保持其獨立性。
- ④司法監督：為保障人民訴訟權益，依三權分立之體制，均將訴訟權劃歸為司法機關辦理，行政權不得侵害司法權。由於調解涉及人民私權糾紛之處理，為確保調解不侵害人民在憲法上之訴訟權，法律均明定調解成立應送請法院審核之程序，始發生其效力，即屬司法監督。有關司法監督之權限，在行政機關部分應由調解業務主管機關先行把關，較為妥適。
- (2)各行政調解組織間宜作必要之分工：原則上各行政調解組織間，各有所司，但其分際並非十分明確，彼此之間如未具有所謂前置關係者，即有可能為人所濫用，除因而浪費行政資源外，並造成各行政調解組織間之困擾，故宜作必要之協調及分工。其原則略有：
- ①組織層級上之分工：參考訴訟審級之設計，依行政調解組織之層級，作不同調解層級之配置，即將低層級之行政調解組織，作為高層級行政調解組織之前置要件。此項工作，因涉及行政調解之組織及權限問題，應由行政調解組織之行政業務主管機關負責協調處理。
- ②調解作用上之分工：參考訴訟案件一訴不再理原則，只要是經過調解之案件，無論其是否調解成立或不成立，也不

論其所聲請行政調解之組織為何，均不得再向任何行政調解組織聲請調解。此項工作，因涉及行政調解之程序及效力問題，應由行政調解組織之調解業務主管機關負責協調處理。

(3)辦理行政調解績優之獎勵：行政調解組織屬於內部單位，行政機關即應

加以重視，對辦理調解業務績優之相關人員及調解組織，允宜加以必要之獎勵，分述如次：

①對調解人員之獎勵方面：目前僅有鄉鎮市調解委員會，由其中央行政業務主管機關內政部與中央調解業務主管機關法務部，於民國 89 年 4 月 11 日會銜訂定發布「鄉鎮市調解績優人員獎勵要點」，就辦理績優之調解委員及其他協助辦理調解業務人員予以獎勵，以提高調解工作人員之士氣，有效發揮調解之功能。

②對調解組織之獎勵方面：目前亦僅有鄉鎮市調解業務中央主管機關法務部於 91 年 4 月 29 日函頒「法務部鄉鎮市調解獎勵金核發要點」，由法務部每年編列預算支應鄉鎮市調解獎勵金，獎勵績優之鄉鎮市調解委員會，以增進調解業務績效，有效疏減訟源。

另外，鄉鎮市調解條例第 31 條第 2 項：「為加強調解業務之推展，中央、直轄市及縣（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。」並明文規定各級主管機關應對鄉鎮市調解委員會予以補助，可見政府對鄉鎮市調解委員會之重視。不過，同樣均屬行政調解之組織，辦理行政調解類似之業務，何以其他行政調解組織，均無類似鄉鎮市調解委員會之獎勵規定，由於其間之差別太大，實難不令人懷疑其他各該行政調解業務之主管機關，是否確實重視各該行政調解業務，亟應早日加以比照辦理才是。

參、結論

綜合上述，筆者爰提出說明及建議，作為本文之結論如后。

一、行政調解組織比較表

我國行政調解組織各有其組織上之特色，爰就其重點歸納比較如下表：

行政調解 組織名稱		消費爭 議調解 委員會	鄉鎮市 調解委 員會	醫療糾紛 調解委員 會	勞資爭 議調解 委員會	著作權 審議及 調解委 員會	採購申 訴審議 委員會	公害糾紛 調處委員 會	各 級 耕 地 租 佃 委員會
名 額	下 限	7 人	7 人	9 人	3 人	15 人	7 人	9 人	11 人
	上 限	15 人	15 至 25 人	31 人	5 人	21 人	25 人	21 人	11 人
委 員 類 別 、 限 制	機 關 代 表	消保官 及本機 關代表	無（限 制鄉鎮 市長不 得兼任 委員）	無	主管機 關代表	本機關 及有關 機關代 表	本機關 代表	本機關及 有關機關 代表	主管機 關代表
	團 體 代 表	消保團 體代表	無	無	無	無	無	無	當地農 會代表
	學 者 專 家	學者及 專家	無	無	無	學者及 專家	無	環境保護 及法律與 醫學等學 者專家	無

及 身 分 變 更 補 聘	其 他 類 別	業者代 表	具法律 知識及 信望素 孚之公 正人士	具醫學及 法學專業 知識及素 孚信望之 公正人士	由雙方 當事人 自行選 定之調 解委員	無	具法律 或採購 專門知 識之公 正人士	社會公正 人士	佃農委 員及自 耕農委 員與地 主委員
	有 無 類 別 限 制	消保團 體及業 者代表 名額應 求一致	民意代 表名額 不得超 過全體 委員三 分之一	無	雙方當 事人各 選定一 人	無	機關代 表不得 超過全 體委員 五分之 一	學者專家 及社會公 正人士不 得少於全 體委員三 分之二	各類委 員均明 定其名 額
	身 分 變 更 補 聘	機關代 表身分 變更補 聘	無	無	機關代 表身分 變更補 聘	機關代 表身分 變更補 聘	機關代 表身分 變更補 聘	機關代表 身分變更 補聘	機關代 表身分 變更補 聘
委員聘任 之程序		由主管 機關逕 行聘任	須經民 意機構 同意之 程序	由主管機 關逕行聘 任	由主管 機關逕 行聘任	由主管 機關逕 行聘任	由主管 機關逕 行聘任	由主管機 關逕行聘 任	由主管 機關逕 行聘任
委員任期		2 年	4 年	3 年	臨時選 任	1 年	2 年	3 年	4 年
主任委員 或主席之 產生方式		由消保 官兼任 主席	由委員 互選一 人為主 席	由主管機 關指定一 人為主任 委員	由主管 機關代 表為主 席	由智財 局局長 兼任主 席	由主管 機關派 兼之	由地方首 長或其指 定人選兼 任主席	由主管 機關代 表兼任 主席

中央主管機關	行政業務	行政院 消保會	內政部	行政院 衛生署	行政院 勞委會	經濟部	行政院 工程會	行政院 環保署	內政部
	調解業務	行政院 消保會	法務部	行政院 衛生署	行政院 勞委會	經濟部	行政院 工程會	行政院 環保署	內政部

二、行政調解組織法制化之必要性

有固定之調解組織，才能推動調解業務，故為了使行政調解組織能合理有效的運作，並能達成原始的設置目的，行政調解委員會之組織與程序該法制化，又為了兼顧彈性與一致性，應制定行政調解委員會組織通則及調解程序，以便行政調解委員會有所遵循。

(一)制定組織通則之必要性：目前所有行政調解之組織，無論其名稱為調解、調處或裁決，均屬內部單位，均以合議制行政委員會型態存在，本質上應屬參與性之行政委員會，無一例外。筆者認為如果能有一個統合的組織設置法令依據，當更符合依法行政之要求，目前所有行政調解組織之法令依據各有不同，且均甚為簡略，無法符合實際需要，因此有學者研訂「行政機關介入私權爭議作業須知草案」第4條⁵⁸，雖其法令位階不足，但足可供進一步研訂

⁵⁸ 同註5，「行政機關介入私權爭議之研究」，頁142及143。行政機關介入私權爭議作業須知草案第4條：「為辦理行政調解、行政調處或行政仲裁，行政機關除得為一般私權爭議設置行政調解委員會、行政調處委員會或行政仲裁機構外，並得為特別私權爭議設置專門之行政調解委員會、行政調處委員會或行政仲裁機構。（第1項）行政調解委員會、行政調處委員會或行政仲裁機構之組成，行政機關得預聘委員或仲裁人，以便就後來就個案之需要，選任符合法定人數之委員或仲裁人組成該案件之行政調解委員會、行政調處委員會或行政仲裁庭。行政機關認為有必要時，並得選任前項名冊以外之人為調解委員、調處委員或仲裁人。（第2項）當事人對於前項調解委員人選有異議或兩造合意選任其他適當之人者，行政機關得另行選任或依其合意

通則之參考。

(二)行政調解組織應有一定之組織定位：為滿足組織之經濟及專業上之需要，行政調解委員會、行政調處委員會或行政仲裁機構之組成採為個案任務編的方式彈性為之。行政機關可依其人力條件規劃之。筆者認為雖然行政機關所設置之行政調解組織，其設置目的係以組織之功能為主要考量，而不在乎其具否行政機關之要件，故在型態上即甚有彈性。不過，為有效發揮行政機關調解之功能，所有的行政調解組織，除了組織法令可以不必嚴格要求之外，均應給予必要的人力配置，以有效推動其業務，以及獨立的預算（即可資識別為組織專用的預算，在預算書上編為「項」或「目」），以彰顯其地位。

(三)因應實際運作之需要：鑒於行政調解之成立係以協議為基礎，所以其調解委員宜朝最大限度滿足當事人之希望規劃，因此可以建立調解委員名冊，儘量羅致相關的學者專家，提供專業知識，以因應實際運作需要。

三、行政調解組織應力求專業化

行政調解組織正副首長的設置情形、委員人數、委員任命過程、委員任期長短與連任限制、委員組成比例、委員專職與待遇、委員的資格限制、委員的行為規範、委員的身分保障等皆有必要加以探討。

(一)專業程序：行政調解原則上必須有其專屬並且周延之規定，作為處理爭議之一定程序，該專業程序應為行政程序法之特別法。有關此部分，因與行政調解之組織較無直接關聯，筆者將另專文予以論述。

(二)專業人員：各個行政調解制度均有其設定之專業目的，一般公正人士已無法符合專業需要，故必須容納專業委員提供專業見解。

選任之。(第3項)行政機關預聘之調解委員、調處委員或仲裁人人數、資格、任期及其聘任、解任等事項，由行政機關定之。(第4項)」

另外在承辦人員、承辦單位或負責人員方面，如能由專業人士出任，效果更佳。例如在消費爭議之調解方面，我國消費者保護法特別引進瑞典消費者保護官制度，並以之作為推動消費爭議調解之主要角色，日本對此亦有專案研究，我國其他特別行政調解有無比照辦理之必要，亦值得進一步研究。

(三)統一之專業主管機關：各個行政調解制度係由各個目的事業主管機關所設置，雖有其權限專業上之考量，但均屬行政調解之本質則並無不同，需要一個統一之專業主管機關提供法務或法制上見解，以免造成多頭馬車現象，有無比照行政程序法由法務擔任主管機關方式辦理之必要，亦值探討。

四、行政調解組織應確保委員之獨立性及專業性

有專業之調解委員，才能有效發揮調解功能。除了在行政調解組織的組成委員當中，學者專家的比例應更大幅提高，並減少行政官員人數，以免受到行政權的主導，影響其獨立性及專業性外，並應進行下列探討。

(一)委員原則上應為專職：委員專職與否，確與其組織地位、委員人數、幕僚多寡、集會次數與議事效率等等有密切關係。行政調解組織以目前業務量而言，似仍可同意由行政官員、學者專家、其他相關人士等，皆以「兼職」身分參與，因其多另有其他正式工作。兼職的委員，一般均僅支領出席費或車馬費，惟有學者⁵⁹對於兼職委員不表贊同，其理由亦值得注意。

(二)委員身分應予保障：行政調解組織對於調解個案原則上不受行政權介入的行政監督，也不接受民意機關直接質詢的立法監督，至於監察監督主要應集中在事後的監督，而且不應要求出席報告並

⁵⁹ 同註 51，「公害糾紛處理法草案評議」，頁 82。衡諸目前國內人力情況，無論是公務界、學術界、科技界、乃至企業界，稍有地位之人，幾乎是無人不忙，而且地位越高、企圖心越強者，似乎是越忙得不可開交，調解委員既多為兼任，如此而能聘到理想人士、又如何能求其多注心力，故吾人嘗言，以臨時拼湊之業餘無給職位，有負如此重任，謂其真能有效處理公害糾紛，豈非過於樂觀。

接受詢問⁶⁰。因此有關委員的選任方式、委員的任期及連任與否、委員的資格、委員的專任及待遇、委員的保障及免職等有關事項，均應以最明確的方式明定於設置法令中，以保障委員的尊嚴及獨立性。

(三)委員選任應有一定程序及標準⁶¹：委員的選任方式，原則上可由主管機關首長自行任命即可，惟為避免酬庸或所任非人之批評，委員在選任時，除必須遵循一定公開、公正之選任程序外，對於所選任的委員，並須要求具有一定的積極資格及未具有一定的消極資格，否則即不得予以聘任，對於聘任後發生無法勝任或不能稱職之委員，亦應有一定之解聘及補聘機制，以資補充。

⁶⁰ 同前註。委員的保障免職規定，行政調解組織應以最明確的方式明定於設置法令，以保障委員的尊嚴及獨立性。調解委員會所職司者，既有如法院，則調解委員之職權及地位，應類如法官而受保障。惟有關其地位、職權之保障規定，是否已足，亦值商榷。

⁶¹ 同註 22，「公害糾紛處理政策與法制之研究」，頁 194。雖為保障其專業性，而設有一定之資格（積極資格）限制，然因欠缺一套遴選標準及程序，故於實際運作上，亦流於浮濫或具有酬庸性質，使委員素質參差不齊，難期發揮其應有之功能，另獨立性不足，更為本制之最大缺失。

