

消費爭議調解概論

黃明陽*

- | | |
|----------------|-----------------|
| 壹、前言 | 肆、消費爭議調解程序之依據—消 |
| 貳、消費爭議調解之意義及要件 | 費爭議調解辦法 |
| 參、消費爭議調解組織之依據— | 伍、結語 |
| 消費爭議調解委員會設置要點 | |

壹、前言

調解為解決爭端，避免訴訟的方法，對於紛爭之處理有其一定的功效，目前在我國社會上所存在的各種調解委員會，或多或少均已發揮其應有的功能。因此，民國八十三年一月十一日公布施行的消費者保護法（以下簡稱消保法），為落實消費爭議之處理，亦另外規定特別創設了消費爭議調解制度，俾有效保障消費者權益。

鑒於消費爭議調解制度為一新創的制度，其有關之組織、運作及規定等等，目前均無前例可循，均有待於將來學說、實務經驗及解釋予以充實。筆者為期各界能對消費爭議調解制度能有所認識，爰不揣淺陋，除依據消保法及消費爭議調解辦法、直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點等相關子法外，並經參考現行鄉鎮市調解條例及其相關子法與鄉鎮市調解委員會運作實務經驗（註一），以及日本東京都消費者受害救濟委員會有關資料後，提出筆者個人淺見，藉期拋磚引玉，並供實務運作上之參考及各界進一步研究之討論資料。

* 作者為文化大學法律學研究所碩士，現任行政院消費者保護委員會法制組組長，中央警官學校兼任講師。

註一：有關鄉鎮市調解委員會實務運作經驗，請參閱「鄉鎮市區調解業務手冊」，法務部印行，中華民國七十八年六月。

一、消費爭議之意義

所謂消費爭議，依消保法第二條第四款規定，係指消費者與企業經營者間因商品或服務所生之爭議。因此，消費者對其向企業經營者所購買的商品或服務，如果因為品質不佳、價錢太高，或是服務不好等，而與企業經營者有所爭執時，這種爭議，就是消保法所謂的消費爭議。其意義說明如下：

- (一)消費爭議，以消費者與企業經營者間之爭議為限，不包括消費者相互間，或企業經營者相互間之爭議在內。
- (二)消費爭議，以因商品或服務所生的爭議為限，不包括商品或服務以外所生之其他爭議在內。

二、消費爭議之類型

消費爭議依其糾紛發生原因之不同，可以歸納為下述爭議類型（註二）：

(一)健康安全爭議類型

例如消費者食用了過期的食品或含有雜質的自來水，使用的化粧品含有過量的汞，穿的衣服含有過量的螢光劑，住的是輻射屋，開的是煞車有問題的汽車，在公共安全不合格的補習班參加補習，前往公共安全不合格的K T V唱歌等等，以致發生了健康安全方面的問題時，即屬之。

(二)定型化契約爭議類型

例如消費者購買預售屋、購買保險，以分期付款方式購買汽車或電器產品，日常使用的自來水、瓦斯、電力、公共汽車，參加補習或出國旅遊，百貨公司的公告以及生病時的開刀手術等等，均與定型化契約有關，凡是因為企業經營者單方事先擬訂的定型化契約條款所致的爭議，均屬之。

(三)特種買賣爭議類型

1. 郵購買賣爭議類型：因為郵購買賣所引起的爭議，均屬之。例如型錄買賣爭議、電視購物爭議。
2. 訪問買賣爭議類型：因為訪問買賣所引起的爭議，均屬之。例如直銷買賣爭議。
3. 現物要約爭議類型：因為現物要約所引起的爭議，均屬之。例如逕寄商品

註二：本文有關消費爭議五大類型之分類中，前四種類型，係依據消保法第二章消費者權益——第一節健康與安全保障、第二節定型化契約、第三節特種買賣、第四節消費資訊之規範，所為之分類；至第五種類型，則係參考消保法第三條所為之分類。

供消費者試用或試閱所引起的爭議。

4. 分期付款買賣爭議類型：因為分期付款買賣所引起的爭議，均屬之。例如汽車、電器的分期付款買賣爭議。

(四) 消費資訊爭議類型

1. 廣告爭議類型：因為廣告所引起的爭議，均屬之。例如就廣告內容及責任所引起的爭議。
2. 標示說明爭議類型：因為標示說明所引起的爭議，均屬之。例如標示說明是否真實爭議、進口商品的標示說明是否附有中文書等等爭議。
3. 品質保證爭議類型：因為品質保證所引起的爭議，均屬之。例如企業經營者品質保證的時間、內容等等的爭議。
4. 包裝爭議類型：因為包裝所引起的爭議，均屬之。例如包裝是否不當或是否過當爭議。

(五) 其他爭議類型

1. 度量衡爭議類型：因為度量所引起的爭議，均屬之。例如斤兩不足。
2. 價格爭議類型：因為價格所引起的爭議，均屬之。例如售價偏高。
3. 公平交易爭議問題：因為交易條件是否公平所引起的爭議，均屬之。例如認為交易條件不公平。
4. 損害賠償爭議類型：因為損害賠償意見不一致所引起的爭議，均屬之。例如認為損害賠償金額太低。
5. 其他爭議類型：凡不屬於上述爭議類型者，均屬之。

三、消費爭議之處理

消費者保護問題在產業革命發生後，即逐漸萌芽，並不是現在才有的問題，只是不為當時所重視而已。直至一九六二年美國總統甘迺迪致國會特別咨文中，明白揭示消費者四大權利--求安全的權利、明瞭事實真相的權利、自由選擇的權利及意見受尊重的權利後，始蔚為世界潮流。另外，為解決消費者受害求償無門的困境，美國尼克森總統並於一九六九年提出消費者有求償的權利，以落實保障消費者的權益。

由於消費爭議事件係屬私權糾紛性質，過去發生消費爭議時，受害的消費者不是向法院起訴，就是向鄉鎮市調解委員會聲請調解。惟根據學者研究結果（註三），認為在消保法施行前，消費者因消費而受害，經過消費者據理力爭，並

因而獲得合理賠償者，並不多見。究其根本原因，乃在於消費者苦無迅速有效之救濟管道。

為改善消費爭議之處理，並基於消費者有求償權的原則，消保法爰於第五章「消費爭議之處理」詳細規定了消費爭議之處理程序，除強化原有的司法救濟途徑（消費訴訟），另外並規定行政機關提供協助處理解決爭議之方式（申訴、調解），供消費者選擇，俾落實消費者權益之保護。日本東京都為落實消費者受害救濟之處理，亦特別成立「東京都消費者受害救濟委員會」辦理有關事宜（註四）。

當發生消費爭議時，消保法規定消費者可以選擇下列任何一種方式或以同時辦理方式，尋求對消費者最妥適的解決途徑（消費爭議處理程序表附后）。

(一)行政解決方式：

消保法規定行政解決方式有申訴及調解二種，並明定其先後次序。至所謂行政解決方式，由於消費爭議本質上係屬私權糾紛，本應訴諸法院予以解決，並不是由行政機關可以依據主管法令，以行政處分方式予以強制解決的。因此，行政機關對於消費爭議，依消保法規定有義務協助處理，惟亦僅能以協助處理之方式為之。消費者如對於處理結果不滿意者，不得對之提起訴願、再訴願等行政救濟程序，仍應循司法途徑解決。另外，行政解決方式，亦不是司法解決方式應經之前置程序（註五）。

1. 申訴：發生消費爭議時，消費者得依照消保法第四十三條規定，先向企業經營者、消費者保護團體或消費者服務中心或其分中心為第一次申訴；如未獲妥適處理時，亦得向消費者保護官為第二次申訴。

註三：參閱詹森林、馮震宇、林明珠合著「認識消費者保護法」，行政院消費者保護委員會印行，中華民國八十四年二月出版，頁一四三及頁一四四。認為當時現存的救濟管道不足之理由，主要係因為消費者申訴時，企業經營者常以卸責之詞推諉，導致爭議無法獲得妥適解決；而消費者如逕向法院提起訴訟，常又因訴訟程序冗長、費用不貲，且結果又難以預期，致令消費者常望而卻步；加以消費者不願增添麻煩，多以所受實質損害微薄，求償多無實益，因此消費者常會自甘損失。

註四：日本東京都在平成六年（一九九五年）十月六日修正發布之「東京都消費生活條例」第二十九條規定，東京都為處理消費者受害救濟之有關事宜，設置「東京都消費者受害救濟委員會」，由都知事任命十人以內的學者專家、六人以內的消費者、六人以內的事業者等三類代表計二十二人以內的委員組織之。委員的任期為二年，連聘得連任；至補聘委員的任期，以至前任委員任期屆滿時為止。

註五：參閱詹森林、馮震宇、林明珠合著「消費者保護法問答資料」，行政院消費者保護委員會印行，中華民國八十四年二月出版，頁九四，第一〇六題問答，對於提起消費訴訟應否先經申訴或調解程序之意見，可供參考。

2. 調解：在上述申訴未獲妥適處理時，消費者得依照消保法第四十四條規定申請調解。

(二) 司法解決方式：

消費者得依照消保法第四十七條至第五十五條規定提起消費訴訟。消費者除了個人可以提起訴訟外，並得以讓與損害賠償請求權的方式，由消費者保護團體提起損害賠償訴訟。

貳、消費爭議調解之意義及要件

一、調解概說

消保法提供消費者解決消費爭議之第二種方式為申請調解（第一種方式為申訴），由於消費爭議調解亦屬調解的一種，似有先就一般調解之意義、目的、性質及要件加以說明之必要。

(一) 一般調解之意義

一般的調解，係作為解決私人間爭議之一種手段，具有如下的意義：

1. 調解的目的，主要在協助解決民事糾紛，以疏減訟源

調解具有與法院訴訟相同的作用，因為兩者皆係將當事人的爭議，訴諸客觀之第三者尋求解決。同時，調解成立並經法院核定後，亦具備與確定判決同一之效力。惟調解之目的主要在協助解決民事糾紛，避免事事均須由法院裁判解決，以有效疏減訟源，減輕法院及法官的負擔。

學者認為調解與法院訴訟不同之處，僅在於法院訴訟係由法官依據法律裁判之，而調解則係由社會一般人士（調解委員）處理之意見（註六），可供進一步比較之參考。

2. 調解的性質，屬於任意調解

調解是一種就當事人間的爭議加以調解，使雙方相互讓步，以達成合意的制度。所謂任意調解，就是指調解應該尊重當事人的意思，當事人的任何一造如不願意接受調解，調解即無從開始；而在調解程序開始後，如果當事人不願接受調解條件，在達成協議之前，可以不必勉強在調解書

註六：同註三，頁一五〇。

上簽名蓋章表示接受（註七）。

調解之特性，學者意見認為（註八），在實務上調解委員並非皆以法律為解決當事人爭議之唯一依據，而係居間協調，且經常動諸以「情」或「理」，以協助當事人達成解決爭執之合意。

3 調解的地位，原則上並非訴訟必經的前置程序

調解與訴訟不同，由於調解屬於任意性質，且其目的僅在疏減訟源，所以調解並無成為訴訟必經程序之必要。除非法律有特別的規定，例如民事訴訟法第四百零三條第一項第二款、第二項及同法第四百二十七條第一項及第二項，明文規定起訴前應經法院調解之程序，否則調解仍非為訴訟之必經前置程序，當事人仍可逕行提起訴訟。

(二) 調解之種類

我國現行有關調解之制度，約有如下四種：

1. 法院調解：

由法院法官依據民事訴訟法關於調解程序的規定，就民事事件辦理有關調解事宜，如果法律明文規定起訴前應經調解者，該法院的調解，即屬訴訟必經的前置程序。

2. 鄉鎮市調解：

由鄉鎮市區調解委員會依據鄉鎮市調解條例規定，就民事事件及告訴乃論事件辦理有關調解事宜。由於並未限制調解聲請類型，故可將之視為一般調解。

3. 消費爭議調解：

由直轄市、縣（市）消費爭議調解委員會依據消費者保護法及其相關調解法規規定，僅就消費爭議（民事）事件辦理有關調解事宜，屬於特別調解之一種，惟消費爭議事件並未限制當事人不得向鄉鎮市調解委員會申請調解。

4. 其他特別調解：

除了消費爭議調解外，尚有其他的特別調解。例如耕地租佃調解委員會依據耕地三七五減租條例第二十六條規定就耕地租佃爭議事件辦理調解事宜；另外，公害糾紛調處委員會依據公害糾紛處理法第四條規定，就公

註七：同註一，頁六九。有關鄉鎮市區調解亦屬任意調解之意見，可供參考。

註八：同註三。

害糾紛事件辦理調解事宜等，均屬之。凡是屬於特別調解事件，原則上均應向各該特別調解委員會聲請調解。

二、消費爭議調解之要件

由於調解制度繁多，本文僅就消費爭議調解制度予以討論。依消保法第四十四條規定，消費者依該法第四十三條申訴而未獲妥適處理時，得向直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會申請調解，故申請消費爭議之調解，須具備下述要件：

(一) 僅消費者得申請調解

消費者保護法有關消費爭議之處理規定，主要在照顧居於弱勢的消費者，保障其應有的權益，因此，無論是申訴或調解，均以消費者為規定之權利主體，企業經營者及消費者保護團體均不得為之。

作為消費爭議調解另一造當事人之企業經營者，因尚有循鄉鎮市調解途徑可供利用，其調解權益雖未受到太大的限制，惟是否與調解之本質相符，亦有待進一步研究。

(二) 須為消費爭議案件

須以消費者與企業經營者間因商品或服務所生的爭議為限，亦即應符合消保法第二條第四款所定「消費者與企業經營者間，因商品或服務所生之爭議」之要件。因此，非屬消費爭議之勞資爭議事件、徵收補償事件、耕地租佃糾紛、公害糾紛等，均不得向消費爭議調解委員會申請調解。

另外，政府機關如果立於企業經營者的地位與消費者間發生之消費爭議，亦得依法申請調解（註九）。

(三) 須先經申訴程序

一般的爭議，向鄉鎮市調解委員會聲請調解時，依照鄉鎮市調解條例規定，並無須先經任何的前置程序，當事人即可聲請。惟對於消費爭議，依照消保法第四十四條規定，消費者必須經過下列任一申訴程序（即調解之前置程序）後，認為其申訴未獲妥適處理時，方得申請消費爭議之調解。有關消費者申訴之處理程序，行政院消費者保護委員會於民國八十三年十一月二十

註九：同註一，頁七九，法務部七十二年三月十五日法七十二律字第二七四〇號函釋行政機關立於私人地位與民眾間發生之民事糾紛，得依法向鄉鎮市調解委員會聲請調解，可供參考。

五日訂頒「消費爭議申訴案件處理要點」，可供參考。

1. 第一次申訴：

消費者向企業經營者、消費者保護團體或省（市）、縣（市）政府消費者服務中心或分中心申訴，此即為第一次申訴，而未獲妥適處理者。

2. 第二次申訴：

消費者於上述第一次申訴未獲妥適處理後，再向消費者保護官申訴，此即為第二次申訴，仍未獲妥適處理者。

依消保法第四十四條規定，消費者申請調解，以該案件曾經申訴而未獲妥適處理為前提。未經申訴者，不得申請調解。所謂案件曾經申訴，以經前述之第一次申訴為已足，而無須經第二次申訴。申言之，消費者於依消保法第四十三條第一項規定，向企業經營者、消費者保護團體、或消費者服務中心或分中心申訴而未獲妥適處理時，得選擇依消保法第四十四條規定，直接申請調解，或依消保法第四十三條第三項規定，向消費者保護官為第二次申訴，而於該申訴仍未獲妥適處理時，始申請調解。

至於申訴是否未獲妥適處理，理論及實務上均應以消費者之主觀意思認定之。即使第一次或第二次申訴之受理單位或機關，雖已通知消費者處理結果，但消費者仍得認為此項處理結果為未獲妥適處理時，仍可申請調解。另外，如果在消費者申訴逾十五日或三十日之期限而未獲任何處理者，依照行政院消費者保護委員會訂頒之「消費爭議申訴案件處理要點」第十三點規定，亦得申請調解。惟學者認為，如果消費者於第一次或第二次申訴中，已與企業經營者達成協議者，似不得於事後因單純之不滿意協議內容，遂認為申訴未獲妥適解決而申請調解（註十）。

（四）須向直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會申請調解

無論是訴訟或是調解，對於各個法院或是調解委員會，均會因轄區的不同，而發生所謂的管轄問題，消費爭議調解委員會亦不例外。因此，消費爭議調解委員會行使職權有其轄區範圍，原則上不得越區行使職權，故應向所屬轄區的消費爭議調解委員會申請調解。

依消保法第四十四條規定，消費爭議之調解，消費者應向直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會申請；消費爭議調解辦法（詳見後述）第五條亦

註十：同註三，頁一五一及頁一五二。

規定，申請調解應向該條所定之管轄消費爭議調解委員會為之。

至於消費者未依上開規定申請調解時，如何處理，消保法及前述調解辦法均無明文，是否可準用民事訴訟法第二十八條以下關於移送管轄之規定，有學者意見認為尚待研究（註十一）。惟筆者認為，本案應屬調解申請要件不合，似應由調解委員會決議駁回為宜。

參、消費爭議調解組織之依據—— 消費爭議調解委員會設置要點

一、消費爭議調解委員會組織之依據及其定位

消費爭議調解制度有兩大支柱--調解組織及調解程序，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（註十二），而消費爭議調解制度，則分別在消保法、消費爭議調解委員會及消費爭議調解辦法予以規定。

本節擬先就消費爭議調解之組織方面予以討論。

（一）調解委員會組織之依據：

依消保法第四十五條規定，直轄市、縣（市）政府應設置消費爭議調解委員會，置委員七至十五名。前項委員以直轄市、縣（市）政府代表、消費者保護官、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充任之，以消費者保護官為主席，其組織另定之。其中「其組織另定之」之規定，究應由中央政府予以統一訂定，抑或由各該地方政府自行訂定，亦為一值供探討之問題

行政院消費者保護委員會為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，於八十四年一月十八日訂定「直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點」（以下簡稱本設置要點），全文共十六點，以資組織設置統一之參考依據。

註十一：同註三，頁一五二。

註十二：有關鄉鎮市調解委員會之設置依據，現已廢止的台灣省各縣市實施地方自治綱要第三十八條亦予規定：「鄉、鎮、縣轄市、區公所，應依鄉鎮市調解條例設調解委員會，辦理民事及告訴乃論之刑事調解事件。（第一項）未設區之省轄市，由市政府設調解委員會。（第二項）」

該設置要點之法效如果？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單位之設置，除該單任係屬任務編組之型態之外，必須要有組織規程為其依據，而依據省縣自治法第四十二條及直轄市自治法第三十一條規定，省（市）、縣（市）政府組織規程之修（制）訂，係屬各該地方政府之權限，不宜由中央政府逕行代為辦理。因此，本設置要點僅供各地方政府作為設置之參考依據，並無法律上之強制力，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規程之方式及程序辦理。

(二)調解委員會之定位：

依照消保法第四十五條規定，僅直轄市、縣（市）政府應設置消費爭議調解委員會，屬於直轄市、縣（市）政府所屬一級機關，故應以直轄市或縣（市）政府名義對外行文，省政府及鄉（鎮、市）公所並未設置，主要在辦理消費爭議調解事項，與現有鄉（鎮、市）公所依照鄉鎮市調解條例設置鄉（鎮、市）調解委員會係辦理一般調解業務之情形不同。

消費爭議調解委員會，依照本設置要點第十三點規定，其所需經費，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，依本設置要點十一點規定，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（註十三）。

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，解釋上其行政業務之主管機關，在中央為行政院消費者保護委員會，在省（市）為省（市）政府，在縣（市）為縣（市）政府；而關於調解法規疑義的解釋以及調解業務監督指導之中央主管機關，解釋上仍應為行政院消費者保護委員會。惟由於調解亦涉及司法機關業務甚多，有無參考實施鄉鎮市調解條例應行注意事項第一點規定（註十四），將有關

註十三：同註一，頁一一八，法務部七十七年二月二十四日法七十七律字第三二七五點函釋略以：鄉鎮市調解委員會主席於執行調解業務時，為刑法第十條第二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。

註十四：法務部及內政部於七十二年八月一日會銜發布「實施鄉鎮市調解條例應行注意事項」第一點規定：「有關鄉、鎮、市（區）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；而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。（第一項）各地方法院檢察處及地方法院分院檢察處（以下簡稱各地檢處）對轄區內各鄉、鎮、市（區）之調

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，可否改由法務部辦理，亦值斟酌。

二、消費爭議調解委員會之架構、成員及運作

(一)組織之架構方面：

關於消費爭議調解委員會之組織架構，可分就委員名額、委員類別及委員會主席等三方面來加以討論。

1. 委員名額：

依照本設置要點第二點規定，消費爭議調解委員會置委員七人至十五人，此點與鄉鎮市調解委員會由委員七人至十五人組織之情形相同。至於日本東京都消費者受害救濟委員會，則係由二十二位以內的委員組織之（註十五）。

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，無法發揮委員會應有之功能；而委員之人數如果太少，則又容易為少數人所把持，較難維持其公正性。因此，消費爭議調解委員會比照現行鄉鎮市調解委員會七人至十五人規定委員名額，應屬妥適。

2. 委員類別：

鄉鎮市調解委員會之委員均屬該地方信望素孚之公正人士來擔任，並無所謂某類團體之代表存在。惟依照消保法第四十五條第二項規定，消費爭議調解委員會之委員，分由下列四類代表所組成，日本東京都消費者受害救濟委員會亦由三類委員組成（註十六），成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) 消費者保護官。
- (2) 直轄市或縣（市）政府代表。
- (3) 消費者保護團體推派之代表。
- (4) 企業經營者所屬或相關職業團體推派之代表。

在消費爭議調解委員會各類委員代表中，本設置要點第二點第二項規定，並進一步規定立場彼此相對的消費者保護團體與企業經營者所屬

解業務，負責直接督導，必要時得會同各該鄉、鎮、市（區）之上級行政監督機關辦理之。（第二項）」

註十五：同註四。

或相關職業團體之代表人數應為一致，使委員會運作時不致有所偏重，以保持公正立場。

3. 委員會主席：

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。亦有由委員選舉產生者，如鄉鎮市調解委員會議之主席，依照鄉鎮市調解條例第二條規定，由委員互選一人為主席。

消費爭議調解委員會之主席亦採法律指定制，依照消保法第四十五條第二項規定，以消費者保護官為主席，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。

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，依照本設置要點第十點規定，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。

(二) 組織之成員方面：

關於消費爭議調解委員會組織之成員，可分就委員之資格、聘任、任期、解聘、補聘及待遇等五方面予以討論。

1. 資格

本設置要點第三點參考公職人員選舉罷免法第三十四條規定，明定遴聘的委員不得具有下列任一的消極資格，以保持委員身分地位的崇高，事實上確有其必要，目前法務部所擬「鄉鎮市調解條例部分條文修正草案」第三條之一，亦將之納入修正規定，可為明證。

- (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，尙未復權者。

另外，有關委員之積極資格部分，本要點並未明文規定，解釋上除應具有上述委員類別限制外，其餘均無限制。惟鄉鎮市調解條例第三條，有關應由有法律知識、信望素孚之公正人士出任委員之規定，可供消費爭議調解委員會在實務上聘任委員之參考。

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，依照公務員服務法第十四條：「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。」及同法第二十四條：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關業務人員，均適用之。」之規定，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（註十七）。另外，鄉鎮市調解條例第四條並明文規定：「鄉、鎮、市長不得兼任調解委員。」

至於鄉鎮市民代表可否兼任委員問題，雖然並不在「台灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程」第八條規定（註十八）不得兼職之範圍內，且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，惟其所占名額不得超過三分之一（註十九）。迄八十三年七月二十九日省縣自治法公布施行後，由於省縣自治法第三十三條（註二十）規定，明文限制各級民意代表

註十六：同註四。

註十七：同註一，頁一〇七及頁一〇八。法務部七十五年十一月十三日法七十五律字第一三八六四號及七十六年二月二十七日法七十六律字第二四七一號分別函釋「公務員不得兼任鄉鎮市（區）調解委員」及「現任國立大學專任教授不得兼任鄉鎮市（區）調解委員會委員」之意見及理由，可供參考。

註十八：省縣自治法公布施行後，現已廢止的台灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程第八條規定：「鄉、鎮、縣轄市民代表不得兼任公務員或公立中等以下學校專任教師。（第一項）前項人員應於就職前辭去原職，不辭去原職者，於就職時視同辭職，並由自治監督機關通知其服務機關解除其職務或解聘。（第二項）」

註十九：台灣省政府七十四年七月八日府民六字第一四九八八九號函頒「台灣省各縣市鄉鎮縣轄市區公所聘任調解委員應行注意事項（現已廢止）」明定現任村里長及民意代表所占鄉鎮市調解委員會名額，各不得超過三分之一。

註二十：省縣自治法第三十三條規定：「省議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，不得兼任公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任各該省政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。但法令另有規定者，不在此限。（第一項）前項人員應於就職前辭去原職，不辭去原職者，於就職時視同辭職，並由各該自治監督機關通知其服務機關解除其職務或解聘。（第二項）」

不得兼任各級政府及其所屬機關、事業機構任何職務或名義；但法令另有規定者，不在此限。由於鄉鎮市調解委員會為鄉鎮市公所所屬機關，致使鄉鎮市民代表是否可以兼任委員，亦成問題。為此，鄉鎮市調解條例特別於八十四年六月二十九日修正增列第四條之一條文規定：「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。

關於消費爭議調解委員會之委員，由於消保法第四十五條第二項業已明定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十四條不得兼任之限制。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。

另外，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，仍應受直轄市自治法第二十八條（註二一）及省縣自治法第三十三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。

2. 聘任：

調解委員會委員因均為兼職性質，故均以聘任方式為之。鄉鎮市調解委員會委員聘任程序，依照鄉鎮市調解條例第三條規定，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（註二二）。另外並規定，如果調解委員出缺人數達總人數三分

註二一：直轄市自治法第二十八條規定：「市議員不得兼任公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任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。（第一項）前項人員應於就職前辭去原職，不辭去原職者，於就職時視同辭職，並由行政院通知其服務機關解除其職務或解聘。（第二項）」

註二二：同註一，頁一一二。法務部七十六年九月九日法七十六律字第一〇五九四號函釋略以：調解委員不出席調解委員會議全年達會議總數二分一以上者，應予解聘之規定，係屬強制規定，不受鄉鎮市調解條例第三條後段因故解聘所定應送請原同意機關同意之程序限制。

之一以上，而所餘任期尚有一年以上者，應補聘其缺額。

消費爭議調解委員會委員之聘任程序則較為簡單，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。依照消保法第四十五條規定，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。

3. 任期：

調解委員會委員因屬聘任性質，故均有任期制。鄉鎮市調解委員會委員之任期，依照鄉鎮市調解條例第三條規定為三年，並得連任；而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。

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）長四年任期配合之問題，而依照目前一般委員會委員之任期絕大部分為二年之體例，因此，本設置要點第四點乃規定其任期為二年，惟連聘得連任。日本東京都消費者受害救濟委員會委員之任期亦訂為二年，連聘得連任（註二三）。

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（註二四），可供參考。

4. 解聘：

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。至委員解聘之程序，與聘任並無不同，原則上可以準用聘用之有關規定。

依照鄉鎮市調解條例第八條規定，調解委員不出席調解會議，全年達會議總次數二分之一以上者，應予解聘。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（註二五）。

註二三：同註四。

註二四：同註一，頁八九。法務部七十三年六月五日法七十三律字第六〇七〇號函釋略以：原任調解委員任期終了時，如下屆委員尚未產生，原任委員仍可繼續處理調解業務。

註二五：同註一，頁九六。法務部七十三年十二月六日法七十三律決字第一四二〇八號函釋略以：鄉鎮市調解條例第八條調解「會議總次數」之計算，除應出席集體開會之調解委員會議次數外，尚包括一人逕行調解次數在內。

本設置要點第五點經參考鄉鎮市調解條例第八條及公害糾紛處理法第七條規定，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：

- (1)受有期徒刑以上刑之判決確定者。
- (2)受保安處分或感訓處分之裁判確定者。
- (3)受破產或禁治產之宣告者。
- (4)任公務員而受撤職或休職之處分者。
- (5)因身心障致不能執行職務者。
- (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。
- (7)自原代表機關或團體離職者。

5. 補聘

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。

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。

消費爭議調解委員會委員之補聘要件，依照本設置要點第六點規定，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)委員總人數未達七人者。
- (2)法定四類代表中，某類代表全部出缺者。
- (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。

6. 待遇

鄉鎮市調解條例並未明定鄉鎮市調解委員會委員之待遇問題，而係在「實施鄉鎮市調解條例應行注意事項」第四點規定，明定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。

消保法亦未明定消費爭議調解委員會調解委員之待遇問題，為避免將來發生爭議，爰於本設置要點第十二點亦予以明定為無給職，但得依規定

支領出席費或車馬費。

(三)組織之運作方面

消費爭議調解委員會之運作，應力求公平、公正，可分就身分保障、代表性平衡、出席會議、迴避制度、調解之進行方式等五方面予以討論。

1. 身分保障

調解在本質上屬於準司法行為的一種，必須要求公正公平，為期消費爭議調解委員會委員得以獨立行使職權，儘量不受外力干預，本設置要點第五點爰明文規定，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，前已述及，不另贅述。

2. 代表性平衡

依照消保法第四十五條第二項規定，消費爭議調解委員會委員可歸納為四類代表，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，本設置要點除於第二點第二項規定其代表人數應一致外，並於第六點第三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。

惟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。

3. 出席會議

為發揮調解委員會之功能，並確保委員會調解進行之公正超然性，本設置要點第八點明文規定，調解委員應親自出席會議，不得委任他人代理。調解委員如符合全年出席調解委員會會議未達應出席次數二分之一以上者，得作為法定解聘之事由。另外，調解委員不出席調解委員會會議，因無代表性平衡之適用，對於調解之進行並無影響。

4. 迴避制度

為保持委員身分之超然公正性，調解委員會委員宜有迴避制度之規定，惟迴避制度尚可分為聲請迴避及自行迴避二種情形。依照鄉鎮市調解

條例第十三條規定，鄉鎮市調解委員會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，應行迴避，係採取單一的聲請迴避制。

消費爭議調解委員會依據消費爭議調解辦法第七條規定，對調解業務之迴避，委員採聲請迴避制，至擔任主席的消費者保護官則採自行迴避制，係採取雙軌的迴避制。凡具有法定應迴避事由時，其無需再經當事人提出聲請，即應迴避者，為自行迴避；其需再經當事人提出聲請，並經調解委員會核定，方行迴避者，為聲請迴避。主席自行迴避者，依法仍應由具有消費者保護官身分者擔任主席。

消費爭議調解委員會之主席及委員，對於調解事項涉及下列對象時，應行迴避：

- (1) 本身有利害關係。所謂「本身」，係指調解委員本人及所營事業而言。
- (2) 同居家屬有利害關係：所謂「同居家屬」，只要具有家長與家屬關係，並且在同一戶口內者，均屬之，當然也包括各該人所營事業在內。
- (3) 二親等以內之血親：所謂「血親」，係指直系血親及旁系血親而言，惟不包括姻親在內。

5. 調解進行方式

鄉鎮市調解條例規定鄉鎮市調解委員會進行之方式，原則上可分為會議方式的調解及會議以外方式的調解二種（註二六）。

消費爭議調解委員會進行調解之方式，依照本設置要點第九點規定，亦可分為下列二種：

(1) 一般調解方式

調解委員會受理調解事件後，原則上均採行召開調解會議來進行調解，即「會議調解」，這就是一般調解的方式。而一般會議的召開，例均有法定最低出席人數之限制，調解委員會亦然。

鄉鎮市調解委員會依照鄉鎮市調解條例第六條規定，應有調解委員三分之一以上出席，始得開會；如果主席因故不能出席者，依照同條例第七條規定，可由出席之調解委員中，互推一人為臨時主席。

消費爭議調解委員會依照本設置要點第九點規定，應有委員合計三分之一以上之出席，不得開會；惟該合計三分之一以上之出席委員，並

註二六：同註一，頁六八。說明調解委員會進行調解程序的方式，約可分為會議調解與會議以外方式的調解兩種。

無所謂代表性平衡問題存在。如果主席因故無法出席者，仍應推舉具有消費者保護官身分者擔任主席，否則調解會議將無法進行。

(2) 簡易調解方式

消保法第四十四條僅規定，發生消費爭議時，消費者在申設未能獲得妥適處理時，得向直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會申請調解，為使調解更易於進行，經參酌鄉鎮市調解條例第六條但書規定意旨，於本設置要點第九點但書亦創設了簡易調解制度。

所謂簡易調解制度，係指無需以召開調解正式會議方式進行的調解，包括所有用會議以外方式所進行的調解在內。鄉鎮市調解委員會之簡易調解，祇要經兩造當事人之同意，即可由調解委員一人逕行調解，調解成立時，並應作成調解書；而消費爭議調解委員會之簡易調解，則必須先經委員會議授權，並經兩造當事人之同意後，始得由調解委員會委員一人或數人逕行調解。二個要件缺一不可，主要係因消費爭議調解委員會委員具有四種代表類別，如果先經調解委員會議授權之程序，其公正性比較不易受人攻擊。

三、消費爭議調解委員會與鄉鎮市調解委員會之比較

有關消費爭議事件，過去除逕行向法院提起訴訟外，一般亦有透過鄉鎮市調解委員會調解方式解決。依照消費者保護法對於消費爭議調解委員會之立法理由略以，現有鄉鎮市調解委員會行之多年，對於調解紛爭有其功效，但對於消費紛爭有非其成員之專長，因之比照其精神，另行設立消費爭議調解委員會於直轄市及縣（市）政府^{（註二七）}，固有其特殊考量，惟因二者同質性高，實際上有無另設消費爭議調解委員會之必要，確值得我們作進一步的探討。

如果另設消費爭議調解委員會者，為避免引起一般人的誤解，筆者爰將該委員會與鄉鎮市調解委員會作一比較如下：

（一）二者各有所司，並無隸屬關係

鄉鎮市區調解委員會與直轄市、縣（市）消費爭議調解委員會各有其法律依據，且均係獨立行使其職權，鄉鎮市區調解委員會係由鄉鎮市區公所設

註二七：參閱「消費者保護法立法目的與條文說明」，行政院消費者保護委員會編印，頁二一。消保法第四十五條條文之說明如次：「鄉鎮市調解委員會行之多年，對於調解紛爭有其功效，但對於消費紛爭有非其成員之專長，因之比照其精神，設立消費爭議調解委員會於直轄市及縣（市）政府，並訂其組織成員。」

置，消費爭議調解委員會係由直轄市、縣（市）政府所設置，設置之層級雖有不同，惟彼此之間並無隸屬關係。

(二)二者互不排斥，可以相輔相成

由於鄉鎮市調解委員會與直轄市縣市消費爭議調解委員會調解之對象及範圍均有不同，且無隸屬關係，為有效處理爭議，達成疏減訟源的目的，該二種制度可以並行，當事人可以擇一辦理或先後辦理，不致產生衝突。

肆、消費爭議調解程序之依據 --消費爭議調解辦法

消保法第四十四條至第四十六條規定，僅就消費者申請調解之要件、調解委員會之組織及成員、以及調解書之作成及效力予以規定，至有關消費爭議調解程序如何進行問題，消保法並無明文。消保法施行細則第三十五條乃予補充規定，授權行政院消費者保護委員會訂定「消費爭議調解辦法」，作為將來進行調解程序之依據。

有關調解進程序之規定，鄉鎮市調解條例、公害糾紛處理法等均直接在母法中予以規定，俾取得強而有力之法律依據，甚少以授權立法之情形為之，而在施行細則中再以授權方式訂定者，當然更為少見。因此，筆者建議將來應在消保法中予以明定或在消保法中以授權立法之方式辦理，俾使其取得應有之法律依據。

行政院消費者保護委員會依此授權規定，經參考鄉鎮市調解條例、公害糾紛處理法等有關規定，於八十三年十一月十六日訂頒「消費爭議調解辦法」（以下簡稱本辦法），全文共十六條條文，爰分就調解之原則、調解之要件、調解之進程序、調解之效力等四大部分，擇要予以討論說明。

一、調解之原則

調解有其一定的原理原則，消費爭議調解亦不例外。關於消費爭議調解之原則，主要係針對任意調解、調解不收費及調解事件之管轄等三方面予以討論。

(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。其情形爰分別說明如下：

1. 調解須經當事人同意

消費爭議事件應得當事人之同意，始得進行調解。如果企業經營者拒絕進行調解者，調解委員會不得逕依消費者之陳述而作成決定，消費者僅得另行起訴。

2. 調解須經當事人到場

當事人如無正當理由，於調解期日不到場者，應無成立調解之意願，為免程序延滯，徒費事功，本辦法第十一條規定視為調解不成立。但調解委員認為有成立調解之望者，不妨另定調解期日，給予成立調解之機會。至於另定期日之次數，則並無限制，賦予調解委員會彈性運用。

3 調解不得處罰當事人

由於調解為任意調解，因此，不得因當事人一方不同意、不到場或不讓步，而予以任何的處罰（註二八）。

(二) 調解不收費原則

為鼓勵民衆多多利用調解來解決糾紛，以有效紓解訟源，減輕法院的壓力，因此，鄉鎮市調解條例第二十條規定：「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」。

為發揮消費爭議調解制度之功能，本辦法經參考鄉鎮市調解條例上述規定，於第十三條亦明定調解不收費之原則。

(三) 調解事件之管轄原則

申請調解，依照本辦法第五條規定，應向有管轄權之調解委員會為之。如果是向無管轄權之調解委員會申請調解時，該無管轄權之調解委員會應以決議駁回（註二九）。

消費爭議事件調解之管轄權如下：

1. 原則：

如果當事人兩造之住居所均在同一直轄市或縣（市）內者，應向該直轄市或縣市消費爭議調解委員會申請調解。這個原則是一種強制規定，此

註二八：鄉鎮市調解條例第十九條第二項「調解事件，對於當事人不得為任何處罰。」之規定，可供參考。

註二九：同註十一。

時其他消費爭議調解委員會均無權受理。換句話說，雖有兩造當事人之同意，其他直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會亦不得受理其調解之申請（註三十）。

2. 例外：

如果當事人兩造之住居所不在同一直轄市或縣（市）內者，亦可向下列消費爭議調解委員會申請調解：

(1) 他造地之消費爭議調解委員會（即以原就被原則）

消費者得向他造住所、居所、營業所、事務所所在地之消費爭議調解委員會申請調解。

此種以原就被原則，民事訴訟法主要係就處於弱勢之被告所為之設想規定，有其一定之作用；惟在消費爭議調解辦法中設此規定，將產生對於作為被告之企業經營者有利之情形，亦值注意。

(2) 消費關係發生地之消費爭議調解委員會

參照消保法第四十七條規定，消費者得向消費關係發生地之消費爭議調解委員會申請調解。

所謂消費關係發生地，凡是發生消費的法律關係之所在，均為消費關係發生地，主要包括契約關係發生地及侵權行為發生地等兩大類（註三一）。

(3) 經兩造同意之消費爭議調解委員會

祇要兩造當事人有調解之意願，並期調解之順利進行，本辦法爰參照鄉鎮市調解條例第十一條規定，明定消費爭議事件經兩造同意者，亦得由任一消費爭議調解委員會調解。

二、調解之要件

為避免一事再理及侵涉司法權，並免浪費資源，進行無益之調解，本辦法第三條特別規定不予受理之事由如下：

註三十：同註一，頁九五及頁九六。法務部七十三年十月五日法七十三律字第一一八三四號函釋略以，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……」係屬強制規定之意見，可供參考。

註三一：同註五，頁九六及頁九七。認為消費關係發生地之範圍，包括契約關係發生地（尚可分为契約訂定地及契約履行地）及侵權關係發生地（尚可分为侵權行為發生地及侵權結果發生地）等二種，可供參考。

(一) 當事人要件

當事人爲調解事件之主體，原則上應有行爲能力，始得獨立作爲有效的調解行爲（註三二）。

依照消保法第四十四條規定，發生消費爭議時，僅消費者可以向直轄市、縣（市）消費爭議調解委員會申請調解，否則即不予受理，但不排斥當事人另循鄉鎮市調解委員會調解之方式辦理。其意義如下：

1. 申請調解之當事人：限爲消費者或其代理人。

這裡所謂的消費者並不以自然人爲限。因此這裡所謂的代理人，包括法定代理人及意定代理人二種。

企業經營者或他人依法均不得申請消費爭議調解事件。因此，企業經營者如欲申請調解，應另循鄉鎮市調解之途徑辦理。

2. 調解之他造當事人：限爲企業經營者。

這裡所謂的企業經營者，不以營利爲目的之企業經營者爲限，除公司外，尙包括財團法人、其他營業之公益法人與非法人團體之營業在內，惟不包括其所屬員工。

企業經營者應由其法定代理人（代表人）或其指定之代理人擔任當事人。惟消費者爲消費爭議調解事件申請時，應有具體相對人，即應指明其相對人爲誰，如果對造不明確，恐會發生無法通知到場之情形，將使調解無法進行。

(二) 程序要件

消費爭議調解之申請，須符合下列程序要件，否則不予受理，但不排斥當事人另循鄉鎮市調解委員會調解之方式辦理：

1. 限爲消費爭議事件

祇有消費爭議事件方得申請調解，否則消費爭議調解委員會即不應予以受理，且一般消費爭議事件本質上應屬民事事件，因此，刑事案件不在消費爭議調解之範圍。

2. 須經過申訴程序

消費爭議事件消費者如欲申請調解，依照消費者保護法第四十四條規

註三二：同註一，頁四六及頁四七。有關調解事件當事人必須具備的基本資格爲何，及當事人是否可以獨立作成有效的調解行爲，在鄉鎮市調解事件中所整理出來之意見，即自然人應有行爲能力、法人應以其代表人爲法定代理人、非法人團體應以其代表人或管理人爲法定代理人爲調解行爲，可供參考。

定，消費者必須依第四十三條規定先向消費者服務中心或分中心為第一次申訴，或向消費者保護官為第二次申訴，而未獲妥適處理時，始得申請調解，否則調解委員會即不予受理。

(三)一事不再理原則

為避免浪費資源，本辦法規定一事不再理之情形如下：

1. 曾經調解成立者

消費爭議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，消費者自不得再以調解方式予以廢棄或變更。

2. 已在第一審法院言詞辯論終結者

消費爭議事件如已在第一審法院言詞辯論終結者，由於訴訟已達法院可以裁判之程度，依民事訴訟法第三百八十一條規定，應由法院裁判解決。因此，為避免侵害法院職權，此時，消費爭議調解委員會不宜受理調解之申請。

換句話說，即使消費爭議事件雖在法院審理中，但消費者認為有必要時，在第一審法院言詞辯論終結前，仍然可以向消費爭議調解委員會申請調解。因此，法院審理消費爭議事件，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，應曉諭當事人合意停止訴訟（註三三）。

3. 曾經法院判決確定者

消費爭議事件既曾經法院判決確定，有關爭議問題應已解決，已無再進行調解之必要；且法院之民事判決具有確定力，不得再以起訴、調解或其他方法予以廢棄或變更。因此，對於曾經法院判決確定之消費爭議事件，如果並無再進行調解之必要。

三、調解進行之程序

(一)消費者以書表向有權管轄的消費爭議調解委員會申請調解

註三三：司法院七十二年八月十八日七十二院台廳一字第○四三八六號函頒「法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項」第二點規定：「鄉鎮市調解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。」

消費者申請調解，依照本辦法第一條規定應以書表為之，並應表明調解事由及爭議情形，以示慎重，並利處理。消費者如僅以口頭或電話申請者，消費爭議調解委員會將不予受理，此點則與鄉鎮市調解條例第九條規定亦可以口頭方式申請，惟應制作筆錄不同。書面申請時，無論消費爭議調解或鄉鎮市調解，都應依他造中數提出繕本。

消費者申請調解時，依照本辦法第五條規定，應向有權管轄的消費爭議調解委員會申請，否則該調解之申請，筆者認為將因不合法律規定程序而被調解委員會決議駁回，但學者亦有不同的意見（註三四）。

(二)調解委員會訂定調解期日

調解委員會接受申請後，依照本辦法第六條規定，應於十五日內決定調解期日，通知當事人或其代理人到場。惟為促成調解之成立，如果當事人自請延期者，似可準用鄉鎮市調解條例第十二條第二項之規定，同意其得延長十日。

另外，當事人如無正當理由，於調解期日不到場者，應無成立調解之意願，為免程序延滯，徒費事功，本辦法第十一條規定視為調解不成立。但調解委員認為有成立調解之望者，不妨另定調解期日，予成立調解之機會。至於另定期日之次數，則並無限制，賦予調解委員會彈性運用。

(三)調解委員會於調解期日進行調解：

調解委員會於調解期日進行調解時，應注意下列事項：

1. 調解處所

調解雖有一般調解及簡易調解之分，惟調解進行時，必須要有一個處所，俾通知兩造當事人前來進行調解，尤其是會議調解更為顯然。

依照本辦法第十條規定，調解可以於該直轄市、縣（市）政府或其他適當之處所行之，無需固定處所。因此，調解委員會可視實際需要情形決定調解處所，以利調解之進行，並不以於固定的處所進行調解為必要。

2. 守密原則

調解與裁判不同，由於裁判為可受公評之事件，因此裁判之程序必須公開；而調解則純粹是一種私下解決私人糾紛之方法，因此調解著重在調解能否成立，比較不重視其程序是否公開。

本辦法第十條爰參照鄉鎮市調解條例第十六條規定，調解程序原則上是公開的，但調解委員會如認為程序不公開對於當事人較為有利時，調解得不公開。因此，如果當事人希望調解不公開，應由當事人提出請求。

另外，本辦法第十條並規定調解委員（含主席）及列席協同調解人或經辦調解事務之人，對於調解事件，應保守秘密，俾有助於調解成立。惟如果是已公開的事項，當然不在應保密之範圍之內（註三五）。對於調解之事件，非當事人或有利害關係之第三人，不得申請借閱或影印（註三六）。

3. 調解審查原則

辦理調解時，雖應儘量使其調解成立，惟調解在進行時，仍應力求公平合理，俾兼顧調解兩造當事人雙方之權益。

本辦法第十二條爰參考鄉鎮市調解條例第十八條規定，明定調解應審究事實真相及兩造爭議之所在，並得商請有關機關協助。必要時，當然也可以調查證據。

另外，調解委員會進行調解時，應邀請全部委員出席，惟其中如有部分委員未能出席時，解釋上應無直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點第二點第二項，有關消費者保護團體與企業經營者所屬或相關職業團體代表人數一致之限制，俾避免一方抵制之情形發生，該調解委員會所為之調解，仍屬合法而有效。

4. 不得違法調解

調解為任意調解，兩造當事人如無意願接受調解之結果，調解委員會不得使其強制成立，即不得為強制調解。同時本辦法第十四條明定，調解委員或列席協同調解之人，如有以強暴、脅迫或詐術進行調解，阻止起訴或其他涉嫌犯罪之行為，當事人得依法訴究。

另外，鄉鎮市調解條例第十九條規定：「調解委員應本和平、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

註三五：同註一，頁六八。認為鄉鎮市調解委員會的主席、調解委員、秘書、其他經辦調解事務的人以及列席調解會議的人，對於調解事件，除已公開的事項外，有保密義務。所謂已公開的事項，例如：已經報紙電視傳播或原為公眾所周知的事項，均屬之，其意見可供參考。

註三六：同註一，頁一〇二。法務部七十五年五月十日法七十五律字第五九九三號函釋略以，鄉鎮市調解委員會調解成立之事件，其有關資料，除兩造當事人外，第三人非具有法律上之利害關係，並經當事人同意及調解委員會許可，尚不得申請借閱或影印之意見，可供參考。

解事件，酌擬公正合理辦法，力謀雙方之協和。」可供消費爭議調解委員會主席及委員在實際辦理調解時之參考。

(四) 迴避制度

有關迴避制度，依照本辦法第七條規定係兼採聲請迴避及自行迴避二種方式。鄉鎮市調解委員會係採行聲請迴避制，而日本東京都消費者受害救濟委員會則係採行自行迴避制（註三七）。

1. 聲請迴避

為確保調解委員之公正立場，鄉鎮市調解條例第十三條規定，對於調解事項涉及調解委員本身或其同居家屬時，經當事人聲請核准後，應行迴避。本辦法第七條第一項則擴張及其二親等內血親，亦在聲請迴避之範圍內。

無論是鄉鎮市調解委會委員或消費爭議調解委員會委員，當事人均無法因調解事項涉及其姻親時聲請該委員迴避，或許是因為調解為任意調解，在調解進行時，調解委員仍應尊重當事人之意願，不致產生太大的偏頗之故。

由於進行調解時並無調解委員比例原則之適用，故調解委員迴避之結果，並不致影響調解委員會調解之進行。

2 自行迴避

鄉鎮市調解條例第十三條有關調解委員聲請迴避之規定，無論委員或主席均一體適用，並無區別；惟消費爭議調解委員會除規定委員聲請迴避外，並為確保消費者保護官擔任調解委員會議主席之公正立場，本辦法第七條第二項特別規定有同條第一項規定委員應迴避之情形時，無須經過當事人聲請核准之程序，即應自行迴避。

消費爭議調解委員會主席迴避時，應由其他消費者保護官擔任主席；

註三七：參閱「日本紅十字會組織、消費者保護行政體制概況」，內政部社會司發行，民國七十七年十一月十二日，頁一四五及頁一四六。日本東京都在一九七五年十月二十二日東京都條例第一百零三號公布之「東京都消費者受害救濟委員會條例」第八條規定：「委員有下列情事之一者，不可參加審議。但經委員會之同意時即可出席審議、發言。」

- 一、委員或其配偶或者是配偶者之人，為事件之當事者或法人之當事者代表人時。
- 二、委員為事件當事者四親等內之血緣、三親等內之姻戚或同居之親屬時。
- 三、委員為事件當事者之監護人、保護監督人或擔保人時。
- 四、委員為事件當事者之代理人時。」

如該轄區已無消費者保護官可以擔任主席者，得報由行政院消費者保護委員會指派該會或鄰近省（市）、縣（市）政府消費者保護官來擔任主席以代行其職權（註三八）。

(五) 協同調解及參加調解

1. 協同調解

為期消費爭議事件調解程序之順利進行及達成調解之成立，本辦法第八條爰參考鄉鎮市調解條例第十四條規定，明定當事人兩造各得推舉一人至三人列席協同調解。

另外，在鄉鎮市調解實務上，認為雙方推舉的協同調解人之人數不必相同，且推舉的時間並無一定的限制，而協同調解人並應以超然公正的態度協同調解，不宜偏袒當事人任何一方，當然更不得有以強暴、脅迫或詐術進行調解之行爲（註三九），可供參考。

2. 參加調解

為避免有利害關係人會遭受到調解不測之損害，本辦法第九條爰經參考鄉鎮市調解條例第十五條規定，明定與調解事件有利害關係之第三人，經調解委員會之許可後，得參加調解程序；而調解委員會亦得逕行通知其參知，以維護有利害關係第三人之權益。

另外，鄉鎮市調解條例第十五條第二項及本辦法第九條第二項亦明定，如果該有利害關係之第三人，經雙方當事人及其本人之同意後，並得加入為當事人，以擴大調解之效力範圍。

四、調解之效力

調解為解決爭端，避免訴訟的方法，已廣為一般人所接受，並樂意為之。然則調解究竟可以發生何種效力，一般人則不甚瞭解，爰分就調解申請及結果情形，說明調解之效力，並附帶討論與調解書有關之作成程序及保管期限。

(一) 調解申請之效力

註三八：行政院八十四年十月十七日核定發布之「消費者保護官任用及職掌辦法」第八條規定：「省（市）、縣（市）政府尚未置消費者保護官或消費者保護官出缺致不能行使其職者，關於該轄區消費者保護官職權之行使，得報經行政院消費者保護委員會指派該會或鄰近省（市）、縣（市）政府之消費者保護官代之。」

註三九：同註一，頁六六。有關協同調解人應以如何的態度協同調解之問題，有著相當精闢的見解，可供參考。

消費爭議事件本質上係屬私法上的民事事件，其中甚多是與財產權有關的民事事件，例如房屋買賣、郵購買賣、訪問買賣或分期付款買賣所發生的糾紛等。在與財產有關之糾紛中，除了物權糾紛外，如果是屬於債權的糾紛，則必然涉及到債權請求權的消滅時效期間問題，由於事關消費者重大權益，確有加以說明之必要。

依照民法第一百二十五條、第一百二十六條及第一百二十七條規定，債權請求權之消滅時效分別為十五年、五年及二年，請求權如果經過消滅時效完成後，依照民法第一百四十四條規定，債務人可以拒絕給付。

如果消費者申請調解，依照民法第一百二十九條第二項第二款、第一百三十三條及第一百三十七條規定，該調解之申請即具有中斷請求權消滅時效之效力，且該請求權消滅時效自中斷之事由終止時，重行起算；惟如果該調解之聲請經撤回、被駁回或調解不成立時，其原有請求權之消滅時效，則視為沒有中斷。

(二)調解結果之效力

消費爭議事件經消費者依法申請調解後，消費爭議調解委員會即有處理之義務，惟因調解具有任意調解之性質，調解委員會無法有效掌控，因此調解之結果，可能發生調解成立與調解不成立兩種情形，並各自發生其應有之效力。

由於調解在本質上僅為一種可以解決爭端，又可避免訴訟之準司法行為，因此調解之結果，不管調解成立或不成立，均非行政處分，兩造當事人不得對之提起訴願、再訴願或行政訴訟等行政救濟措施。

1. 調解不成立

消費爭議事件在調解委員會進行調解時，如果有發生雙方均不願讓步或是僅有某一方願意讓步，以致發生無法達成雙方合意之情形者，調解即無法成立。另外，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外，亦應依調解不成立之情形處理（註四十）。

調解不成立者，在實務上認為仍應作成調解筆錄（註四一），依規定並應

註四十：同註一，頁八一及頁八二。法務部七十二年六月二日法七十二律字第六六三九號函釋略以，鄉鎮市調解委員會委遇有當事人之一方拒絕出席時，除認為有成立調解之望者外，應依調解不成立之情形處理。

註四一：同註一，頁八八。法務部七十三年五月十五日法七十三律字第五一四三號函釋略以，鄉鎮市調解不成立案件仍應作成調解筆錄。

發給調解不成立證明書。惟如果是調解當事人一造行方不明，未受合法送達，無法進行調解程序者，由於事實上並未進行調解，故應認為不得發給調解不成立證明書（註四二）。

關於調解不成立之原因，主要有下列二種情形：

- (1) 消費者申請調解，因與法定要件不符，而未經調解委員會受理。
- (2) 消費者申請調解，經調解委員會受理，但未成立調解。

調解不成立之證明書之發給期限為何，既然消保法並未明文規定，則鄉鎮市調解條例第二十七條應於聲請調解後七日內發給之規定，自可供實務上參考。

另外，消費者於調解不成立時，如認有必要，仍可以向法院起訴，尋求司法上的救濟。同時，該調解不成立之證明書，可以作為曾經調解之依據（註四三）。

2. 調解成立

消費爭議事件在調解委員會進行調解時，如果雙方當事人都願意相互讓步，並能夠達成合意的情形者，調解即可成立。

調解成立時，即應依法製作調解書：

(1) 製作調解書

消費爭議事件經調解成立者，依照消保法第四十六條規定，應作成調解書，惟調解書不宜以影印方法製作（註四四）。

(2) 調解書應載事項

調解書應記載當事人、出席調解委員、調解事由、調解成立之內容、場所、年月日等事項，並送請管轄法院審核。

(三) 調解書作成之程序

調解成立時，依照消保法第四十六條第一項規定，應作為調解書。至於

註四二：同註一，法務部七十七年二月二十二日法七十七律字第三一七六號函釋略以，鄉鎮市調解當事人一造行方不明，未受合法送達，無法進行調解程序，應不得發給調解不成立證明書。

註四三：同註一，頁七〇。鄉鎮市調解不成立者，依民事訴訟法第四百零三條第一項第二款、第二項之規定，同法第四百二十七條第一項及第二項所定之訴訟，於起訴前，應經法院調解；但如已經鄉鎮市區調解委員會調解不成立者，自調解不成立之時起一年內，可持憑調解不成立證明書向法院起訴，這就是調解不成立之意義。

註四四：同註一，頁八七。法務部七十三年四月六日法七十三律字第三六九六號函釋略以，因調解書經法院核定後依法具有強大效力，為求妥慎起見，不宜以影印方法製作。

調解書如何作成，依照同條第二項準用鄉鎮市調解條例第二十二條至第二十六條之規定，其程序如下：

1. 調解委員會依法作成調解書，並於調解成立之日起三日內，報知所屬直轄市、縣（市）政府。
2. 直轄市、縣（市）政府應於調解成立之日起七日內，將調解書送請管轄法院審核。
3. 管轄法院應儘速審核調解書
 - (1) 認調解內容與法令無牴觸者，應由法官簽名並蓋法院印信，除抽存一份外，發還直轄市、縣（市）政府送達當事人。至調解文書之送達，依法可以準用民事訴訟法關於送達之規定。
 - (2) 認調解內容與法令牴觸而未予核定者，應將其理由通知直轄市、縣（市）政府。

(四) 調解書之效力

調解書經法院核定後，其效力如何，亦值探討。依照消保法第四十六條第二項規定，可以準用鄉鎮市調解條例第二十二條至第二十六條規定，經法院核定之調解書具有如下之效力：

1. 該調解書具有與民事確定判決有同一之效力，其內容如果適於強制執行，於法院核定後取得執行名義。
2. 當事人雙方就該消費爭議事件不得再行起訴，對於調解成立的內容，不得為相反的主張。
3. 調解成立時，如該消費爭議事件其已起訴而繫屬於第一審法院者，視為撤回起訴。
4. 如該消費爭議事件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，並應於法院核定的調解書送達於當事人三十天內提起之。

如果法院不予核定之案件，調解事實上並未成立，此時，似可認為得按當事人之意思，依調解不成立之情形處理之（註四五）。

(五) 調解卷宗之保存期限

有關消費爭議調解事件卷宗之保存期限，消保法及其相關法規並未明文

註四五：同註一，頁九二。法務部七十三年七月五日法七十三律字第七四五九號函釋略以，法院不予核定之案件，得按當事人之意思，依調解不成立處理之。

規定，似可準用鄉鎮市（區）民刑事調解事件卷宗保存期限（註）有關規定辦理如下：

1. 調解成立經法院核定者，自法院核定之日起，法院不予核定者，自法院通知不予核定之日起，不動產事件為二十年，其他事件為十五年。
2. 調解不成立者，自不成立之日起三年。
3. 調解之聲請因不合法而被駁回者，自調解委員會決議駁回其聲請之日起三年。
4. 撤回調解之聲請者，自調解委員會收到撤回書或製作撤回筆錄之日起三年。

伍、結語

每一個人都要生活，而生活又離不開消費，因此，不問是任何身分、黨派、族群、男女、老少，每一個人都是消費者，如果立於此一立場，相信每一個人都希望自己能獲得合理適當的保障。如果有此觀念，當然就會重視防止消費爭議的發生及處理。

消費實際上就是一種資源的利用。在現行經濟體系中，消費者在消費過程中，透過消費者的金錢投票（消費者之選擇後購買），可以決定企業經營者應該提供何種財貨或勞務（企業經營者之競爭），沒有消費，就沒有生產，透過消費，更可以使得有限的經濟資源，達到最合理而充分的利用，這就是消費行為在經濟層面之意義，也就是一般所謂的消費者主權。因此，一個企業如欲永續經營，必須重視消費者的意見，當然也要妥適處理消費爭議。

消費爭議調解是一種新的調解制度，與現有的鄉鎮市調解條例重疊性甚高，有無另行設置之必要，值得再加探討。如經探討結果，認為仍有設置必要時，則應設法提高其消費爭議調解辦法之法規位階，並充實相關法規定，俾資依據。當然，現有的鄉鎮市調解委員會行之多年，對於調解紛爭有其功效，其有關運作之實務經驗及相關之補充規定，均值供將來消費爭議調解委員會辦理調解業務之參考。

附表

消費爭議處理程序表

