

計畫名稱：臺灣「調解制度」的社會學分析（II）

計畫編號：NSC 89-2412-H-002-011

執行期限：87 年 8 月 1 日至 88 年 7 月 31 日

主持人：林端 副教授

執行機構及單位名稱：國立臺灣大學社會系

一、 中文摘要

立基在法律社會學的基礎之上，本研究廣續了第一年在台北市對對台灣調解制度（鄉鎮市區調解委員會）的實際運作的研究，繼續在「台灣省地區」（主要以台北縣地區為樣本）進行實地經驗研究，我們發現城鄉差異、行政區的差異的確對調解制度運作有一定的影響，我們透過台北市、縣的對比，探究其差異與雷同之處，以求得台灣調解制度的較完整的分析。我們的研究成果主要在下述三方面：（1）台北縣與台北市調解行政規定與行政風格的差異。（2）台北縣與台北市調解實施成效差異的比較與分析。（3）台北縣與台北市調解轉介制度運作情形的比較分析。此外，我們也附帶作了（4）法院民事調解與鄉鎮市調解制度的比較分析。

關鍵詞：調解、訴訟外的衝突解決、台灣舊慣、城鄉差異調解運作、法院調解與調解會調解

二、 英文摘要

This article deals with “mediation” in contemporary Taiwan. It is the purpose of this sociological analysis to examine the real function of the mediation committee as it exists in Taipei county, Taiwan today. We compare the different functions of this committee of Taipei county to those of Taipei city. The main finding of this analysis is to know how such a Chinese tradition adapt itself to the new changing social conditions in Taiwan.

Keywords: mediation, informal conflict resolution, Chinese tradition in Taiwan, social practice of law.

三、 計畫緣由與目的

本計畫案為上一年度同一性質研究的延續，此一結案報告，將先簡要交代第一年研究計畫之結果，以便引導性地說明本年度計畫的各個延續性目標，然

後，依據這些目標逐項地說明本計畫的研究成果。

第一年，我們主要的研究田野為台北市十二個區的調解調解會，涉及的研究對象包括市政府的調解行政相關人員、北市各區調解會的調解秘書、北市各區調解會的調解委員、北市各區調解會的調解當事人，另外，我們的研究方法主要為實際的田野觀察並且以部分深度訪談為輔，我們觀察了三個調解委員會實際的案件調解流程與實況，並且深度訪談了數十位調解制度相關的行動者，包括各區的調解委員會秘書以及信義區與文山區的調解會主席與部分調解委員，此外，我們追溯了臺灣鄉鎮市調解制度的正式法制規定的歷史變化，以之作為前述種種經驗研究內容的形式背景。

在前述第一年的研究過程與成果裡，我們前瞻性地發現完整的臺灣調解制度的分析絕不能僅侷限於「台北市」一地的研究為已足，因為我們初步發現調解制度的運作有明顯的城鄉差距，因之我們擬定了「臺灣省地區」（主要以台北縣地區為樣本）鄉鎮市調解制度進一步的研究計畫，希望進一步比較這兩個地區調解制度運作內涵的異同之處，並求得較完整的臺灣地區調解制度的社會學分析。

在第二年的申請計畫書裡，我們曾擬定了三個主要的研究目標：（一）在臺灣省與台北市有關調解業務實施要點規定的差異，對於兩地區調解制度的運作內涵與實施成效有何影響？（二）台北市與台北縣地區調解制度利用率與利用情形差異的比較與分析？（三）台北市與台北縣調解委員會運作的實況分析與比較？

下面的結果與討論，將根據我們此一年度所收集的各項資料提出我們對於上述三個研究目標的詳細解答，以及部分超越這些目標的額外成果（我們對法院調解與調解會調解也作了比較與分析，成為第（四）項研究成果），提出我們的心得。

四、計畫結果與討論：

（一）：台北縣與台北市調解行政規定與行政風格的差異

在之前的研究計畫與研究成果裡，我們屢次強調「調解制度」的社會學分析其所採取的方法論角度是與既有的實証法學研究以及組織社會學研究（或公共行政研究）有所不同的，前者通常僅在狹義的正式法律系統的視野下討論調解制度的法律意涵，缺乏從法律的社會學視野下的法律文化分析，後者則又過份侷限於調解制度的組織行政面向，但卻缺乏對於作為組織行政基礎的法律文化內涵的揣摩，以致於不能實際掌握調解制度的運作內涵。相對於此，一個完整的法律社會學研究卻是立基於「法律文化」視野的取徑上，並且站在上述兩個研究角度的既有基礎上，結合其各自的研究觀點與關照面向所做的進一步完整「法律社會學」分析。

（1）台北縣與台北市調解行政相關規定的異同比較

關於調解行政相關規定的文獻根據，我們參考了蔣次寧「鄉鎮市區調解制度之研究」、法務部編印「鄉鎮市區調解業務手冊」、省政府民政廳編印「法律扶助及調解法令手冊」、「鄉鎮市區調解及法律扶助業務手冊」、台北市民政局編印「台北市調解業務指南」以及「台北市各區辦理調解業務實施要點」等資料。我們發現：台北縣（臺灣省）與台北市鄉鎮市調解行政規定的差異，主要展現在兩地在母法「鄉鎮市調解條例」的共同規範下，又各自訂定了各種符合「地域特徵」與「需求」的調解行政實施細則，這些細則的差異主要呈現了兩地的城鄉差異，而且部分展現了我們下一小節會提到的兩地調解行政機關的行政風格之差異處。重點式的來說，台北縣與台北市調解行政規定的差異主要呈現在兩種實施細則的差異，前者指的是：「臺灣省各縣市政府暨鄉鎮市區公所調解行政實施要點」，後者指的是：「台北市各區辦理調解業務實施要點」，當然這兩份實施要點本身也都隨著時代變遷歷經修訂與變革。

從實施細則的規定上來說，臺灣省部分的規定極為詳盡，包括詳細的委員聘任名額、聘任標準以及委員聘任的程序，另外還包括規定各鄉鎮市區公所應

該如何在地方行政上配合推廣調解業務的宣導與服務，其次，還有規定省縣市各級民政單位應策劃各種相關的調解行政輔導措施，而且還確實落實省以及縣市政府關於調解行政績效的考核措施。這些規定，一方面凸顯臺灣省地區在委員聘任上所涉及的地方政治運作的困境與特點，譬如鄉鎮市民代表會對於調解委員聘任的過度干預與非常態的同意權行使過程，在這些規定上有些部分乃是希望以行政規定來導正或約束這些有害於調解行政正常運作的委員聘任問題，其次，臺灣省地區的調解行政的推廣與宣導措施，在地方行政上的配合有比較明確有效的規定，譬如要求與地方村里長、警察局或社團團體的聯繫，就有效擴大了調解業務的範圍，還有調解行政績效的考核與獎勵，顯然也有效地強化了地方行政單位對於調解業務的重視與推廣，最後，我們也注意到調解委員的組成規定部分，對於調解委員的資格限定是相當具有地域特色的，也就是對於委員的學經歷、性別以及法律素養的要求上並沒有相當的要求，這跟台北市的規定比起來尤其明顯。

相對於臺灣省的規定，台北市的規定有兩個特點，第一，在規定上台北市簡略多了，在委員聘任方面，除了委員的資格規定比較高之外，在學歷、法律專業人士名額、性別比例等方面有遠高於臺灣省的規定，但委員的聘任過程與程序並沒有多所著墨，這顯示出委員聘任在台北市部分並沒有類似臺灣省的種種紛爭或難題，所以在行政規定上並沒有相關的規定設計，第二，在台北市有關調解業務推廣與宣導的措施與設計相對於臺灣省而言，規定極為簡略，而且也沒有詳細的調解行政績效考核計畫或者獎勵規定，顯示市府單位對於調解行政的不重視的態度。

（2）台北縣與台北市兩地調解行政風格之差異

台北市政府對於調解業務似乎是較為輕忽與不重視的，在我們的研究接觸過程中，發現市政府本身該管的業務單位民政局的承辦單位與人員對於調解業務的處理似乎僅止於調解業務的文書與統計資料的轉承與存查作業，以及對於一年一度的「調解實務研習會」的簡單承辦，如同其在調解業務實施要點規定上的簡略，市政府本身對於調解業務的實際推廣、考核與獎勵也都是相對不足的。不過，台北市的調解行政還有一個特點值得注意，那就是民政局在歷年來

有關委員會組成的資格與條件有過屢次配合地方特色的修訂，即如前面所述，在委員會的婦女比例 原住民委員員額 法律專業人士的比例上有大幅的提高，這些標準尤其相對於臺灣省的部分更顯其地方特色，似乎顯示出在市府本身主其事的人員身上有努力提高調解制度「法制性」的意圖，當然這也跟地方調解當事人的需求可能有關，我們將在下面部分再加以檢討，其次，市政府本身組成的改變對於調解行政還有一項影響產生，譬如幾年前由於民進黨市長的當選，因此在八十五年實施要點的修訂上，增加了同一黨籍委員不得超過二分之一的規定，打破了過去由國民黨委員居多數的獨大結構，顯示了調解委員會作為地方公共領域的一環，各政黨與政治勢力，還是都會想要加以掌控，但是從台北縣與台北市委員的社會地位與聲望的比較來看，由於兩地政治與社會生態的不同，調解委員會作為一個地方公共領域的重要性與性質在兩地也是有些不同的，我們下面會再提到此點。

相對於此，台北縣各地鄉鎮市調解會的運作相關的調解行政機關則有台北縣政府以及更上一級的臺灣省政府，根據我們的初步觀察，台北縣政府調解課對於調解業務的運作似乎就比較積極，這顯現在幾個方面，首先，在業務承辦人員的行政效能上似乎就比較積極一點（這當然只是我們很主觀的印象），不至於像台北市的承辦人員，在資料的整理上極為粗略，我們許多相關資料的索取與徵詢上都不得要領，其次，我們發現縣政府調解課的行政效能主要似乎跟臺灣省政府的督導有關，也就是縣政府相關行政計畫與效能的展現，跟省政府這個上級單位對縣政府承辦人員的行政任務督導有關，如同我們前面有關調解行政規定的比較所顯現的，省府層級的調解業務行政規定與設計比起台北市相對繁複詳盡許多，根據我們對於省政府民政廳相關單位的訪談發現，省政府對於調解行政的推廣確實有相對落實的措施在進行著。精省後的結果尚待進一步的觀察。

（二）台北縣與台北市調解實施成效差異的比較與分析

前述調解行政風格的差異，顯然會對調解制度的實施成效造成某些影響，不過，調解制度的實施成效主要還跟各地方調解委員會組織的實際運作情形有關，我們根據相關統計資料，對兩地的調解成效提出可能的原因分析。根據民

國八十五年與八十六年臺灣地區各縣市調解事件數與成立件數的統計表，我們發現幾個重點：首先，跟本研究為何繼續進行台北縣的研究有關的，顯然不同地域的調解制度實施成效有明顯差異，基本上，愈是都市化的地區調解制度的成效愈差，而像宜蘭、苗栗、彰化、雲林、屏東等縣分調解事件數除以人口數的比例高居全臺灣最高，而且這些縣分的調解成立比率也高居前幾名，前述幾個縣分在台灣各縣市的工業化以及都市化程度來說顯然是居於比較落後的地域，整個都還是比較屬於農業縣分為主；其次，即使是台北市與台北縣是相鄰的地區，後者且為台北市的直接腹地，為何調解事件數以及成立比率也都有接近兩倍的差距，這些差距原因為何，到底跟地方的人口特質、政治、經濟與社會型態有何關連或者純然是兩地調解行政組織的不同所致，是本年度研究主要想要闡明的問題。

再透過台北縣幾個主要縣轄市的調解制度實施績效的比較，我們也發現：首先，顯然即使在同一個縣分內，不同縣轄市的調解成立績效也是有頗大的差異的，不過，相比於台北市來說顯然績效都還是高出頗多，其次，同一個縣轄市在不同年度的調解成效也是有頗大的差異，其三，由於台北縣所屬的地域也是很大，勢必僅能重點式的選取幾個重要地區進行較詳細的訪談與觀察，而新莊市的調解績效堪稱全國第一，所以我們本年度的訪談重點有一個就擺在新莊地區，另外板橋市是台北縣的首要都市，而且其調解成績也算不錯，是民國八十六年台北縣的第五名，所以板橋市也是我們兩個重點訪談地區的一個。下面第三節，將從新莊與板橋等地區的參與觀察所得的資料與上一年度台北市的研究進行對比，進一步闡明這些地域之間調解成效差異的可能原因以及各自的特色。

（三）台北縣與台北市調解委員會運作的實況分析與比較

下面我們分成幾個部分討論：（1）北縣與北市調解委員會組成的分析比較，（2）北縣與北市調解秘書與委員調解行動與角色的分析比較，（3）台北縣與台北市調解轉介制度運作情形的比較分析。

（1）北縣與北市調解委員會組成的分析比較

以下，我們進一步比較民國八十二年以及八十八年兩個年度台北縣、台北市調解委員會各自組織概況，相信有助於進一步突顯出兩地區之間的城鄉差異以及各自的組織特色。基本上，台北市的調解委員組成的變遷從民國八十二年到民國八十八年之間有明顯的變化，相對於此，相同時間內台北縣委員組成的變遷就不大，以下，我們分別依據性別、年齡、教育程度、行業、服務公職及委員年資等面向分析兩地區的組成差異與變化情形。在性別上，由於台北市從民國八十五年「台北市各區辦理調解業務實施要點」的修訂，規定婦女至少應有三分之一，所以從民國八十二年到八十八年，台北市婦女委員的比例從 16.4% 增加到 35.5，相對於此台北縣的婦女名額僅增加到 16.4%，這個性別比例的城鄉差異，相當程度反映了城鄉社會之間兩性權力之間的差異，都市化程度較高的台北市主政者以及一般民眾顯然較有兩性平權的觀念。

在年齡上，台北市的委員組成有年輕化的趨勢，60 歲以上的委員從 41.8% 降低到 26.6，40 歲以下的比例從 11.6 增加到 18.3%，相對於此，台北縣的組成年齡的變化並不大甚至有稍微老化的現象，而基本上台北市委員的年輕化可能也跟八十五年調解業務實施要點的修訂有關，因為其導致許多舊有較老成員的替換，以改選符合新規定的年輕成員的遞補。

在教育程度上，台北市委員的教育程度從民國八十二年到八十八年有相當的提昇，大專以上的教育程度從 56.8 增加到 64.4%，相對於此，其與台北縣的差異頗大，台北縣的大專以上教育程度僅從 9.6% 增加到 17.8%，如果比較其大學以上程度其差異更大。而且從攸關調解制度的法律專業知識的角度來看，台北市的規定裡要求至少須有三分之一法律專長，所以受過法律教育者佔有三分之一左右，相對於此，台北縣的各調解會幾乎難以找到一個具有專業法律素養的人，不過，從調解過程的實際觀察來說，有部分台北縣調解會的調解運作會有諮詢鄉鎮市公所的義務法律服務的律師的特殊連結出現，也就是委員在調解時，遇到有法律疑難的時候，他們除了可能諮詢秘書之外，也可能就近諮詢正在進行法律服務的義務律師。

在行業上，台北市與台北縣的調解委員的行業分配差異不大，台北市的農業類別的委員當然少於台北縣，不過台北縣本身農業類別委員也很少，台北市服務類別的委員最多，台北縣則是商業類別的委員最多，這跟兩地的產業型態

有關。關於服務公職這個類別來說，台北市並沒有這一項統計，不過我們從台北市歷年來這兩屆調解委員的名冊可以發現，跟台北縣一樣，也有頗多的調解委員是曾經擔任里長、農會幹部、婦女會幹部等地方政治背景的人，但是跟台北縣比較起來，這些人的比例相對少很多，這是因為，台北市的委員結構規定本身要求有婦女、法律專業、甚至原住民背景等各種限制在，所以台北市的委員結構本身相對而言在普遍性、社會性、專業性等考量上確實較為周全，委員的結構本身確實也較為多元化，當然這也跟台北市作為一個都會區，各種行業以及背景的人非常多，調解行政機構在甄選人選本來就具有較多的選擇在。

至於在委員年資的類別上，原本台北市的委員換血比例相對低於台北縣，這跟委員在兩個地區的甄選方式以及社會地位有關，除了民國八十七年由於新的委員結構規定導致 51.1% 的換血比例之外，民國八十二年的更新比例僅在 17.1%，可以預想下一屆委員的更新比例應該會大幅降低，基本上台北市的調解委員並不像臺灣省（台北縣）各地那麼多人爭取，其社會地位也不如台北縣委員那麼受到一般地方民眾重視，這跟城鄉地區的人際生態不同有關，基本上在台北市這樣的都會區，調解委員這樣的職務並沒有受到一般都市民眾的高度尊重，相對於此，台北縣的調解委員甄選是地方政治生態相關的一環，所以每一次新的地方政治勢力變革都會造成委員人選的更替，這是使得台北縣委員更換頻繁的主因。

（2）北縣與北市調解秘書與委員調解行動與角色的分析比較

我們先討論調解秘書的部分。基本上，調解會秘書的工作主要包括兩個部份，一個部份即為調解制度規定調解秘書所應擔任的調解行政工作，這部份包括協助鄉鎮市區長辦理聘任、補聘及解聘調解委員事宜以及辦理調解事件的聲請或公文處理等調解行政事宜，另外還有一個部份是民眾的法律諮詢工作，除此之外，秘書通常還會兼任區公所的法制業務工作（如民眾關於國家賠償法的申請處理事宜），不過，工作量不多。根據秘書的訪談資料顯示，法律諮詢工作是其工作的一大部份，包括民眾的電話查詢與實地到場詢問，這些法律諮詢案件有些合於調解制度的部份，秘書就請其進行調解聲請，再安排時間請委員進行調解，但是也有很多案件並不適宜使用調解方式解決，但是民眾仍會期待

詢問秘書適當的解決方式，關於這個部份，有些秘書基於其自身的法律素養可以應付即會給予適當的說明，也有些秘書較缺乏豐富的法律概念，則會將案件轉介到市政府的聯合法律服務中心，請其到那兒諮詢，或者也有些秘書會洽商具有法律專業背景的幾位委員接受諮詢。

而在臺灣省的調解秘書方面，我們主要訪問以及觀察了台北縣新莊市、板橋市、中和市的秘書以及彰化縣二林鎮與員林鎮調解會秘書，有相關的田野與訪談資料可以參閱，基本上，我們發現臺灣省地區調解會秘書與台北市的調解會秘書在工作內容上並沒有太大差異。不過，兩地的秘書還是有幾點差異，首先，台北市的秘書基本上由於業務量相對不多，所以並沒有調解幹事的配置，相對於此，台北縣的調解秘書都有幾位調解幹事的配置，通常都是（鄉鎮）市公所裡面具有法律專長的課員或是里幹事兼任，這些調解幹事的工作並無關於調解行政的一般文書作業，他們通常只負責在調解會集體調解當天來協助秘書書寫「調解成立書」，因為各調解會在每週的固定調解期日調解案件頗多，只有一位秘書來不及書寫調解委員們獨任調解好的調解成立書，其次，臺灣省的調解秘書由於有些委員會有些在外面調解的案子，他們有時候必須因應委員的要求到外面去協助委員書寫調解成立書，這有時候是對秘書的額外工作負擔，這個問題，還涉及臺灣省調解制度中轉介制度的推展，我們下面會再提及。

至於北縣與北市調解委員的角色與行動方面，有一些要點可以提出說明：首先，兩個地區的委員組成基本上有相當的不同，譬如台北縣基本上就沒有法律專業的委員，但是由於台北市法律專業委員所使用的調解委員與技巧，基本上跟一般委員沒有不同，也就是促成調解成立所需的協調技巧是相同的，雖然一個律師委員確實可能對於當事人造成不同心理感受，可是調解要能成立畢竟不單依靠法律知識，主要還在於語言技巧，所以，基本上台北縣的調解委員與台北市調解委員所使用的調解語言與風格是類似的。

其次，前面提到調解委員在兩個地區的社會地位與聲望有相當的不同，這主要涉及兩個地區的社會政治與經濟生態不同，台北作為一個大都會，民眾教育程度與經濟水平或社會地位都較高，相對的，調解委員這樣一個地方公共職位並不容易取得相當的尊重，尤其這相對於台北縣的各縣轄市民眾來說，這一方面呈現在委員推薦甄選的過程，譬如台北市委員的競爭度就不如台北縣各地

的委員甄選，或者主席選舉的激烈程度甚至賄選的問題，另一方面，北縣委員在地方政治活動中通常都是作為選舉樁腳而固定被動員著，這也是其之所以獲得提名的政治關連，也就是這些委員通常都是地方政治的參與者，相對於此，我們不是說北市調解委員們就都跟政治無涉，或者就不會爭取擔任主席謀求社會名望，而是說這種政治關連相對弱了很多。

第三，在兩地的委員身上面對調解工作所展現的積極度有所不同，台北市的委員，基本上沒有在外面調解的情形，委員由於調解工作所得到的認同感並不如台北縣的委員高，台北縣的委員通常會相互競爭調解的績效，而且他們也有些會在外面「收案子」，也就是會主動從相熟悉的鄰里長或鄉鎮市民代表、警察等地方人士那兒取得案源，藉以提高自己的調解件數，而這些鄰里長或鄉鎮市民代表則可以取得協同調解的績效，這種調解轉介的情形或者協同調解的情形，似乎也是台北縣調解績效高於台北市的主要原因。不過，調解轉介制度還有一些內涵值得分析，我們將在下一小節，較詳細的說明。

（三）台北縣與台北市調解轉介制度運作情形的比較分析

前面的統計數字顯現台北縣與台北市兩地的調解件數相差頗大，而為何兩地的調解案源有如此的差異，我們認為部分原因就在於兩地調解轉介制度的運作情形不同，不過，轉介制度的運作不僅跟行政機關自身的運作有關，也跟調解委員與地方民眾的「關係」，以及調解行政機關跟各地方團體的關係不同所致。以下，我們先說明台北縣調解制度的運作情形，然後說明台北市調解轉介制度的運作狀況。

台北縣調解轉介制度的運作主要又可以分成警察局以及地方村里長或民意代表的轉介兩類，這可以從台北縣各年度統計的各鄉鎮市轉介、協同調解的獎勵績優人員的統計可以得知，轉介制度之所以主要分成這兩類，主要是因為北縣民眾的一般糾紛本來就比較容易先接觸到警察或者村里長與民意代表，尤其車禍糾紛主要都會經由警察處理，而一般地方民眾有些糾紛也都會習慣找村里長或民意代表代為調解，所以這兩類行動者容易成為北縣調解轉介制度的主要來源。地方民眾跟地方村里長民意代表的密切關連，正顯示出台北縣與台北市民眾不同的特質所在。台北縣的警察轉介制度並不是由縣政府民政局調解課統

一設計成的，所以縣內各個縣轄市的運作情形並不一樣，以新莊市來說，可能是少數幾個有在推行的縣轄市，此一轉介機制的建立過程，乃是在四五年前新當選的新莊市調解委員之中有一位張姓委員，這位委員本身也擔任警察之友會的副主任，當他當選委員時聽人家說好像有這個警察轉介的制度，可以增加調解會的案源，他就到熟識的派出所去問，但是警員都不知道有這個獎勵規定，後來他好不容易動用關係才從警察局的檔案裡面找到這個公文，然後把這個公文印出來，轉交給派出所，並且配合派出所跟上級警局的人事單位說明有這個獎勵規定，人事單位本來不願配合獎勵規定，後來礙於公文以及壓力才願配合，因此新莊市各個派出所才開始把車禍糾紛轉介給調解會調解，不過這個轉介並不是以派出所對調解會的「機構對機構」方式來進行，而是由張清林和劉吉彥兩位委員分別負責新莊幾個派出所的轉介案子，每當有糾紛需要調解，他們各派出所的警員都有劉委員或是張委員的電話以及 BBCall，他們就可以直接聯絡他們來警察局現場調解。板橋市的轉介則又是另一種情形，幾年來板橋地區的車禍糾紛一般並沒有「正式轉介」到調解會來處理，不像新莊市調解會幾個派出所跟調解會之間有「連線」關係，會把一些車禍案件「直接轉介」到調解會或是轉介給某幾位調解委員處理。在板橋這邊，有些案件會來聲請調解，不過這些調解的聲請，不是經由警察局警員正式寫調解轉介單轉介過來的，而是可能當事人受到警員或是朋友的告知，得知可以由調解會幫忙調解之後，自行前來聲請的，也就是說，這種車禍糾紛的調解不是經由警察局與調解會之間官僚機構的正式轉介設計所引導的。不過，這一兩年來倒是有板橋海山分局，開始把分局轄區內的一些未能自行解決的車禍案件，將車禍當事人資料轉送到調解會，請調解會通知當事人到調解會調解。

接著，我們說明在台北市調解轉介的情形，如同劉煜基委員在訪問中提到，台北市的民眾「素質比較高」，遇到糾紛比較不會找地方的里長或民意代表解決，這種所謂的民眾素質不同，其實代表台北市民眾由於其教育、社會、經濟與政治程度不同，所以他們面對糾紛時的處理方式有所不同。另外，這也跟台北市政府的調解行政風格有關，譬如北市某區的調解會秘書在訪談中，就提到，台北市政府民政局的調解業務單位並沒有設計警察轉介調解的業務，事實上，台北市整個調解行政的績效以及重視程度，完全不能跟臺灣省相比，他們似乎

也從來沒有正式規劃如何加強轉介以增加調解案源的相關事宜，首先，他提到，台北市雖然有在調解業務實施要點上規定了相關的轉介以及推廣要點，但是事實上並沒有落實在作，也就是市政府根本沒有真正制訂相關的獎勵或推廣的細部措施。

另外，調解轉介制度從去年開始又有所謂的檢察官偵查中案件轉介制度的部分，不過，這個部分轉介的案件還不夠多，以板橋市為例到最近接近一年的時間內大概只有 16 件的轉介案件。

（四）法院民事調解與鄉鎮市調解制度的比較分析

法院民事調解制度與鄉鎮市調解制度同為訴訟外紛爭解決制度的重要一環，兩個制度的設計與實際運作之間有其異同之處，針對這些特性的相互比較，有助於深刻瞭解鄉鎮市調解制度的特徵，此外，我們以下的比較分析，還有一個隱含的參照點，那就是整個現代法治國家的司法審判體系，即將這兩個調解制度與法院法官為主導的訴訟裁判制度加以比較分析。我們以下的比較主要分成幾個部分：（1）法律規定比較的形式分析，（2）制度實行成效的量化比較分析，（3）制度實際運作的比較分析。

（1）法律規定比較的形式分析

鄉鎮市調解制度實施的法源主要為《鄉鎮市調解條例》，其他與此相關的規定有《法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項》、《鄉鎮市調解業務督導辦法》、《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》，從這些相關規定可知鄉鎮市調解制度的運作主體為各鄉鎮市區的調解委員會，但相關的督導單位則有各縣市政府的調解課以及省政府（精省之前）和內政部的民政單位，還有屬於司法院系統的地方法院以及法務部系統的地檢署。另外關於調解制度實施規定的歷史變遷，我們在其他的比較分析已經說明過，此處不再贅述。

相對於鄉鎮市調解制度，地方法院民事調解制度實施的主要法源則為《民事訴訟法》第二篇第二章的〈調解程序〉章，與此相關的還有《民事訴訟法施行法》、《法院辦理民事訴訟事件應行注意事項》、《法院辦理民事調解暨簡

易訴訟事件應行注意事項》、《地方法院設置調解委員辦法》、《法院辦理民事事件調解委員日費旅費及報酬支給標準》，從這些法律規定可知法院民事調解制度的主體當然是地方法院的簡易庭，相關的行動者主要有簡易庭法官以及調解委員，與此相關的管轄機關則僅有司法院。

從法律規定來看，顯然鄉鎮市調解制度與國家司法審判體系之間的關連有相當的差異，鄉鎮市調解制度僅為廣義的國家司法體系外圍的一環，其與司法體系的關連主要表現在調解成立書須送法院審核一事上，以及地方法院檢察署對其業務的督導，還有法務部作為政策主要設計部會等關連上，然而，地方法院民事調解制度則根本上是狹義國家司法審判體系的內部之一環，即民事紛爭的性質在合於某些特質的條件下，其須經由民事調解程序的運作處理，此一調解制度乃是整個民事紛爭審判制度直接相關的一個配套制度，其司法性格與正式性在法律規定上明顯較為濃厚。

（2）制度施行成效的量化比較分析

根據統計，地方法院民事調解制度以及鄉鎮市調解制度對比於地方法院審判制度而言，在解決紛爭上所佔有的地位顯然有愈來愈重要的趨勢，他們各自分擔愈來愈多的民事紛爭的解決重擔。鄉鎮調解件數增加變遷的原因，我們根據這兩年關於制度實行的相關歷史分析，已經比較明瞭其與鄉鎮市調解制度近年來所進行的變革之關連；但是對於地方法院民事調解件數的增加變遷之原因，我們的理解還是很不足，僅能推測其應與司法院歷年來關於民事訴訟法修正有關調解或簡易訴訟程序的修訂有關，但是詳細關無法得知。

（3）制度實際運作的比較分析

在委員人選的比較方面，地方法院調解制度的調解主體包括簡易庭法官以及調解委員，在民國七十九年的民事訴訟法有關調解程序的規定，調解委員尚稱為「調解人」，今年二月的修正案才正式修正為「調解委員」的名稱，以示敬重。其次，七十九年時，調解委員的選任並沒有正式具體的規定，僅規定得由當事人推舉或由法院選任調解人協同調解，而到今年的修正案才正式規定「調解委員」的具體選任辦法。不過，就我們所知，調解委員選任標準的法源規定

以及具體辦法，雖然直到今年才修正完成，但是實際上各地方法院關於「調解委員」的具體列冊選任，似乎在民國八十年代初期簡易庭陸續設立的時候就已經開始了，所以，地方法院正式組織一批人協助民事調解的工作，並非在今年修法之後才開始。

<地方法院設置調解委員辦法>的規定跟鄉鎮市調解條例的相關規定極為相似，關於委員資格的消極與積極規定都是極為籠統。地方法院的民事調解委員的選任主要是經由法院發函給各調解委員會以及各專業公會等團體，請其推薦適當的委員候選人，然後再由地院法官開會審核通過部分委員人選，以三重簡易庭為例這一屆的委員共有六位，而這六位都是現任或曾任鄉鎮市調解委員者，至於其他簡易庭的調解委員背景我們並不確知。

鄉鎮市調解委員的選任一直有受到地方派系挾制的問題在，一方面，鄉鎮市長所提名的人選可能已是地方派系的樁腳成員了，另外一方面，由於提名人選需經代表會同意權的審查，所以委員的選任地方派系的考量頗難避免。由於地方派系在選舉前後的勢力更迭，使得有些調解會的委員更迭也受到相當的影響，很難完全根據委員的已有表現來決定是否續聘，也很難完全根據委員可能的調解能力來作為新聘任的標準。相對於此，地方法院委員的選任，則主要是由地院法官根據各地機關推薦人選的書面資料進行評選，而且委員的表現與績效，也可以表現在法院對於是否續聘的考量上，所以法院調解委員的選任考量似乎比較單純以及正式化，雖然我們也未能得知法院考量的具體標準為何，不過，至少由於法院可以實際考量委員表現，來決定在委員任期中是否分配給其調解工作，也可以決定未來是否續聘他，所以選任標準至少較具客觀性。不過，基本上以三重簡易庭的個案為例，法院調解委員與鄉鎮調解委員的背景是相同的，而且前者可能通常是較為資深優秀的鄉鎮調解委員，才會受到各該調解會的推薦，這些委員也才敢接受推薦擔任法院調解委員。

在調解空間方面的比較，根據我們的訪談，法院調解委員普遍認為法院的調解空間比較具有正式化以及權威化的特點，這除了跟法院的調解空間內部的擺設之正式性有關，主要是跟此一調解室乃位於地方法院內有關，基於一般民眾對於法院權威感的法律文化，因此民眾對於法院調解室的空間感受比起鄉鎮市調解會的會議室（或是調解會外的調解空間）顯然有所不同，這也會呈現在他

們對於委員調解的口語應對上。但相對來說，鄉鎮調解會的調解空間以及時間也是較法院調解具有彈性的，這也會影響於糾紛調解的實際過程上。

至於在調解過程方面的比較，如同三重簡易庭陳庭長對於調解會與法院調解之實際過程與形式的比較所言，鄉鎮調解會的調解可以有比較多的人參與調解，但是法院的調解卻只有一人（由調解委員一人或法官一人）的獨任調解方式，另外，在調解時間的比較上，鄉鎮調解會的調解時間比較充裕，而且調解次數可以有兩次或三次以上，只要當事人仍願意繼續調解就可以，但是法院的調解限於法官（以及調解委員）本身案件被分配時間的限制，所能進行調解的時間比較少（委員說一般可能 10 到 20 分鐘），而且通常僅有一次調解的機會，若不成立，可能就改用訴訟程序進行。

因此，雖然鄉鎮市調解與法院調解的調解委員背景是雷同的，其調解方式包括口語表達與調解技巧都是相同的，但是除了由於調解空間以及時間的限制，更重要的還包括兩個調解制度所受理案件的性質不同，前者可能案件較為輕微，或是當事人在心理上願意以調解方式解決紛爭，然而後者的案件已經來到法院，雖然因案件性質合於強制調解的規定而接受調解，但是當事人可能已經撕破臉或者並未預期接受調解，案件來到兩個制度的過程與經歷之前已有不同，所以調解成立比例（歷年來僅有約 12% 上下）自然遠低於鄉鎮市調解委員會之調解。不過，從研究的角度上來說，我們還是必須考量如果法院的強制調解案件的調解程序能夠進行某些修正，譬如調解委員由一人改為多人，或者法官的調解技巧與方式改變，以及調解的時間甚至次數可以拉長等等，也許法院的調解成立比例還可以有效的提高，不過，這僅是學理上的比較推測，經驗上尚無法證明（因為篇幅已超出四頁甚多，以下計畫成果自評與參考文獻暫缺）。