

從替代性爭端解決機制之功能性觀點 解析全民健康保險爭議審議制度

張冠群*

壹、導論

替代性爭議解決 (Alternative Dispute Resolution, ADR) 係訴訟外用以解決爭端之程序，例如仲裁 (Arbitration)、調解 (Mediation) 或協商談判 (Negotiation)。ADR 程序通常成本更低且更快捷。其越來越廣泛被用於可能導致訴訟之糾紛，包括勞資糾紛、離婚訴訟、人身傷害索賠、與公部門之負擔課與獲給付爭議等¹。

ADR 程序於近年受歡迎之主因為其與對抗性訴訟不同，採協力解決爭端之邏輯，並允許當事人了解彼此之立場，亦允許當事人提出在法律上可能不允許法院強制執行，卻更具創造性之解決方案²。

全民健康保險法第6條規定，關於全民健保之權益事項或費用有爭議時，應先申請審議，對於爭議審議結果不服時，始得依法提起訴願或行政訴訟。爭議之審議，則由全民健康保險爭議審議會辦理。此全民健保爭議

審議制度，為政府部門依法建置之ADR程序。因其設立、審議會組織、受理案件類型、程式、程序等皆有法律或法規命令明文規定，則其是否能發揮ADR之預期功能？其設計上是否符合ADR之設計原理？本文將自ADR之理論、特性、功能、設計原理等角度，全面解析健保爭議審議制度。

貳、替代性爭端解決機制之定義與理論基礎

一、替代性爭端解決機制之定義

「替代性爭端解決」或“ADR”一詞廣泛用於描述各種爭端解決機制，此些機制有些可替代全面之法院程序，亦可能未如法院程序之全面程度。舉凡一切緩解社區緊張之程序、促進和解之談判一鼓勵爭議雙方直接談判、和解、調解、其他的合法程序、仲裁系統甚或小型審判 (minitrial) 而外觀類似法庭程序者皆屬之³。

* 本文作者係美國喬治城大學法學博士，中信金融管理學院教授

註1：FindLaw, What is Alternative Dispute Resolution,

<https://www.findlaw.com/hirealawyer/choosing-the-right-lawyer/alternative-dispute-resolution.html>
(last visited)

註2：Id.

註3：Legal Information Institute, Alternative Dispute Resolution,

https://www.law.cornell.edu/wex/alternative_dispute_resolution (last visited Dec. 26 2021).

各類ADR程序不同，所達成之效果亦有差異。舉例言之，談判式之爭端解決機制鼓勵並促進爭議雙方直接談判沒有第三方之介入。調解或和公正第三方主持之和解系統則非常相似，其於爭議雙方間者安排公正第三方以調解特定糾紛，第三方之功能可能僅是促進溝通，亦有可能從旁協助、指導和安排和解，惟其無權力決斷或直接為和解之裁決⁴。然倘一方不願合作或妥協，調解即可能無效或如一方在權力上相對於另一方具顯著優勢者，則調解亦可能無效，此二場合調解程序即非理想之ADR選擇⁵。仲裁系統則授權公正第三方決定如何解決爭議⁶。

以拘束力有無來區分，ADR可區分為有拘束力型（binding）和無拘束力型（non-binding）。例如談判、調解或和解程序不具有拘束力，爭端可否解決，完全取決於當事人自願達成協議之意願。仲裁程序可以具有約束力或不具有約束力。另，不具約束力的仲裁（non-binding arbitration）則於做成後，

當事人可拒絕第三方決定。有拘束力的仲裁（binding arbitration）則係由公正第三方之決定，即使當事人不同意，仍必須遵守該決定結果，近似司法判決⁷。另以是否為其他程序之先行程序為區分，ADR可分為強制程序（mandatory process）和自願程序（voluntary process）。就強制程序而言，一些司法系統要求訴訟當事人進行談判、調解甚或在法院訴訟之前進行仲裁⁸。而自願程序中，將爭議提交ADR則完全取決於當事人之意願，ADR程序亦可作為當事人契約內容之必要之點⁹。

二、替代性爭端解決機制之理論基礎

（一）反對替代性爭端解決機制之見解

反對ADR只主要理由為：ADR可能導致正義難以實現，因ADR程序不包括防止在決定當事人權利和義務時出現偏見時之程序保障，而容易導致許多不同形式之濫用¹⁰，如做為拖延給付的工具、證據調查程序有限致不完整呈現之證據造成偏見等等¹¹。論者進一步

註4：如鄉鎮市調解條例第22條第1項：「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，就調解事件，酌擬公正合理辦法，力謀雙方之協和。」

註5：ADR Types and Benefits, <https://www.courts.ca.gov/3074.htm> (last visited Dec. 20 2021).

註6：如仲裁法第1條第1項規定：「有關現在或將來之爭議，當事人得訂立仲裁協議，約定由仲裁人一人或單數之數人成立仲裁庭仲裁之」。

註7：Center for Democracy and Governance, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION PRACTITIONERS' GUIDE [hereinafter ADR Guide] 4 (1998).

註8：例如民事訴訟法第403條關於訴訟前強制調解事項。

註9：ADR Guide, *supra* note 7, at 4.

註10：Richard C. Reuben, *Public Justice: Toward a State Action Theory of Alternative Dispute Resolution*, 85 Calif. L. Rev. 577, 595 (1997).

註11：The Lawyers and Jurists, Explain the Advantages and Disadvantages of Alternative Dispute Resolution, <https://www.lawyersjurists.com/article/advantages-disadvantages-alternative-dispute-resolution/> (last visited Dec. 22 2021).

指出：於雙方當事人權不平等之場合，ADR程序如調解程序，無法保護弱勢之一方，例如於家事事件調解程序中，因無第三方公證人裁決之程序保障，致強勢的一方當事人可濫用其權利對待弱勢一方，且調解人若受影響而產生偏見亦無治療機制¹²。強勢的族群有更多的技術與資源可在ADR程序中利用，將加深其對弱勢族群之支配¹³。另，於遇有見解分歧之問題或涉及公共權利（public rights）場合，決策者不受公權力監督或有留下正式記錄之約束，將使結果較不具可預測性，故論者指出，ADR並不適合所有類型的案例和當事人¹⁴。

另，實證研究指出，於ADR程序中，當事人經和解取得的金額，較正式之司法程序為少，因越正式、越透明、越依法律解決爭端之程序中，當事人一方越少有機會運用其優勢地位，弱勢一方取得之金額亦隨之越高¹⁵。

（二）贊成替代性爭端解決機制之理論基礎

美國前聯邦最高法院首席大法官伯格（Warren E. Burger）曾指出法院應肯認仲裁的

功能因其可減輕法院系統之案件負擔，並可因此提高裁判品質¹⁶。另自契約理論以言，當事人雙方同意以ADR解決紛爭，屬於當事人合意之私法自治範圍，應予尊重，此無論爭端發生前已於原契約中加入爭端解條款，如仲裁條款，或於爭端發生後合意選擇爭端解決機制，亦不論爭議事項為何皆然¹⁷。

再者，ADR程序為需求導向（demand driven）之產物，需求者不乏為公司，其自然明白ADR相較於訴訟所帶來的成本減省，或清楚基於其他需求，如減少賠償或維繫客戶關係而作成不以訴訟方式解決爭端的選擇，此際，當事人的需求與意思自由應予尊重¹⁸。又，司法程序存在潛在的利益衝突，即法官希望盡速結案但律師希望訴訟進行較常以控制程序、增加收入二者目標間之衝突，此對當事人未必有利，而ADR因程序較訴訟有彈性，較不生此問題¹⁹。更有論者主張，ADR於爭端解決的本質與結果上與訴訟差異不大，僅ADR使爭議雙方可有較少的參與及控制、更集中的談判並更強調程序的價值而已²⁰。

註12：Eric K. Yamamoto, *ADR: Where Have the Critics Gone Essay*, 36 Santa Clara L. Rev. 1055, 1060 (1996).

註13：Mark Chesler, *Alternative Dispute Resolution/Conflict Intervention and Social Justice* 33 (1994) available at <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/511170/403.pdf?sequence=1>.

註14：Yamamoto, *supra* note 12, at 1059.

註15：Oren Gazal-Ayal and Ronen Perry, *Imbalances of Power in ADR: The Impact of Representation and Dispute Resolution Method on Case Outcomes*, 39 No.4 Law & Social Inquiry 791, 819 (2014).

註16：Warren E. Burger, *The State of Justice*, A.B.A. J., Apr. 1984, at 62.

註17：Reuben, *Public Justice*, *supra* note 8, at 603-604.

註18：Richard C. Reuben, *Constitutional Gravity: A Unitary Theory of Alternative Dispute Resolution and Public Civil Justice*, 47 UCLA L. Rev. 949, 983 (2000).

註19：Yves Dezalay & Bryant Garth, *Fussing About the Forum: Categories and Definitions as Stakes in a Professional Competition*, 21 L. & SOC. INQUIRY 285, 286-88 (1996).

註20：Reuben, *Constitutional Gravity*, *supra* note 18, at 983.

（三）評析

本文認為，以訴訟方式解決爭端，可能使已不佳的情況惡化，因訴訟採取者為對抗主義（adversary system）—即使一方對抗另一方，攻防最終有一個贏家和一個輸家²¹。然選擇ADR，若可透過互相交談以覓得一雙方當事人都可以接受之解決方案，且確實足以幫助維持關係，試想，倘雙方當事人為鄰居、前伴侶、父母子、學校或房東，以維持關係為前提之爭端解決機制選擇，極為關鍵。

有效之ADR可產生雙方當事人皆滿意之解決方案。第三方公正人甚至可於程序中鼓勵爭議之雙方人發揮創意，提出一系列解決問題選項進行討論，則當事人即會自行尋求可接受之妥協方案，並嘗試達成共識，而此共識往往反映所有參與者之最佳可能結果²²。透過此一程序，紛爭「真實」獲解決之比率極高，實證研究顯示，在小額索賠案件中，透過ADR達成的協議得到遵守之比率幾乎達到100%，不需再透過法律手段採取強制措施，然法院之裁定或判決則非如此，通常尚須獲勝方採取行動並支付額外費用以獲取執行命令²³。

本文不否認並非所有案件皆適合ADR，亦不排除ADR個案中，當事人一方有濫用其支

配地位之可能，然此些理由不足以否定ADR之價值。其一，若為法定之ADR程序，當事人有權選擇爭端解決程序²⁴，於當事人雙方實力有差距場合，並非不得選擇具有法定程序且較透明之公權力介入之ADR或訴訟程序。反對ADR論者以當事人雙方實力差距時恐使弱勢一方在ADR程序中遭受損害之議論，僅於當事人對爭端解決程序無選擇時，方能成立。其二，公共政策強烈支持使用具有約束力之ADR除因其較諸訴訟程序節省時間和金錢並減輕法庭的案件塞車外，爭端解決機制之多元化和選擇有助於促進爭各類端解決，因為爭議解決技術的類型眾多，哪一類最適合用於何種衝突考慮因素眾多，其中包括爭議的性質、標的大小和欲達成的目標等等，並無一種放諸四海皆可最有效率適用之爭端解決機制²⁵。

參、替代性爭端解決機制之特性與功能

一、替代性爭端解決機制之特性

（一）迅速

ADR程序較法院程序迅速，尤其小額請求事件，ADR程序所需時間較訴訟節省許多。訴訟程序因囿於程序法之限制，時間冗長，

註21：Margaret Doyle, Why use ADR? Pros & cons 6 (2012) available at <https://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2013/08/Why-use-ADR.pdf>.

註22：Id.

註23：Id.

註24：Gregg B. Walker & Steven E. Daniels, *Argument and Alternative Dispute Resolution Systems*, 9 No. 5 *Argumentation: An International Journal on Reasoning* 693, 694 (1995).

註25：Reuben, *Constitutional Gravity*, *supra* note 18, at 989.

對有迅速獲致爭短解決結果需求之當事人，難以滿足其需要²⁶。ADR程序則因程序及時程表多經當事人事先協議故鮮少有延宕，除非經當事人合意延後或當事人於送交文件過程延誤²⁷。

（二）非正式

ADR較諸司法程序相對不正式，因多數情形其程序較為彈性，未必有正式之訴之聲明（pleading）、不要求正式之書面文件或文件格式、也較無嚴格之證據法則。此一特性對選擇ADR作為爭端解決機制甚關鍵，因為數不少之當事人對法院的正式程序感到壓力。另於部分當事人無法出席訴訟或其他司法程序的場合，ADR之非正式程序亦提供此些當事人爭端解決管道之多元選擇²⁸。

（三）符合當事人期待

ADR較能符合當事人對爭端解決之各項期待，包括使用者友善、結案速度、低成本、較法院更為公平與彈性且無礙當事人對結果再尋求司法救濟之權利²⁹。另，ADR能作的結論較正式司法程序有彈性，如要求一方當事人道歉、解釋/說明、補償（非損害賠償）、要求機構當事人變更政策等等³⁰。

（四）彈性

ADR程序通常比司法程序更具彈性。多數爭端解決機制，如金融消費評議制度，乃透過信件與文件審查進行判斷，未必需正式聽證會，又如調解程序，調解委員通常會引導雙方進行面對面的討論，亦有ADR機制利用一系列電話或電子郵件協商即達成協議³¹。另，爭議各方可以選擇ADR仲裁人、調解人或主持人，可以就其角色範圍以及其參與程度與他方達成一致，然在法庭上，法官受證據法則、法規及其他程序法律約束，此些規則決定了其職務範圍內應為或不應為之事項，且與通常控制雙方爭端結果之法院程序不同者，當事人雙方可決定雙方皆滿意之結果³²。在某些情況下，ADR當事人也可選擇不由律師代理，而在法庭上，由於涉及所有手續和法律程序，自行代理的一方會更加困難。

（五）適用衡平法則

如前述，ADR於爭端解決的結果取得有較大彈性，其適用者為衡平法則，而非僅法律而已。於ADR程序中，各案例均由一公正第三方裁定，或由爭議雙方協商解決，此第三

註26：Gherson, Why ADR,
<http://www.gherson.com> (last visited Dec. 29 2021).

註27：Id.

註28：ADR Guide, *supra* note 7, at 6.

註29：European Law Institute, The Relationship Between Formal and Informal Justice: the Courts and Alternative Dispute Resolution 17 (2018).

註30：Margaret Doyle, *supra* note 21, at 6.

註31：Id.

註32：Rockliffs Lawyers, Alternative Dispute Resolution (ADR),
<https://rslaw.com.au/civil-disputes-litigation/alternative-dispute-resolution-adr/> (last visited Dec. 29 2021).

方判斷或協商過程，追求者為個案在特定情況下公平的結果，而非統一適用法律標準。或謂：ADR系統乃以犧牲一致和統一的正義為代價來實現有效的爭端解決，然大部分人於無正式法律制度下仍可獲得任何真正正義措施的社會中，非正式司法方法的缺點即非關注重點。此外，非司法之爭端解決機制的結果倘不公平，仍可則訴諸正式法律保護，並透過正式司法系統監測非正式系統之結果並測試其一致性和公平性³³。

（六）近似司法程序之證據調查

部分ADR機制如公部門之ADR或金融消費評議制度有權就問題為深入調查，並如法院一般，可以要求當事人提供資訊。但與法院不同者ADR機構非必須接受當事人之申訴或調查證據之要求，其需考量系爭事件是否為職權可審酌的事項³⁴。

二、替代性爭端解決機制之功能與限制

（一）功能

基於ADR之特性，ADR之功能可歸納如下：

1. ADR可支持正式爭端解決機制之改革

縱大多數爭端可透過法院解決，ADR程序仍可為可進入法院系統的案件提供更有效之解決（和也許更滿意）。於此情況下，ADR程序可幫助法院減少案件負擔，藉以促成法院改革。另，ADR尚可以透過對於弱勢群體（例如，城市鄰

里和農村中心），對團體成員提關於如何使用法院系統、提供合法的對弱勢群體成員的建議及/或處理法院正在處理之較困難與複雜處理的特殊案（例如，複雜的商業糾紛、勞資糾紛糾紛），以處理結果作為法院改革之參考³⁵。

2. ADR可避免法院程序之冗長與欠缺效率

具有高度技術性與專門領域之ADR機制聚焦於特定類型的技術或複雜的爭議，較諸法院，該些機制對解決爭端可更有效並產生更好的結果。以美國為例，專門的ADR機制眾多，處理領域涵建築、環境和專利糾紛，此些程序可取代對該些領域較不具專業知識之法院，亦係做出最佳決策所必需。於其他國家，專門的ADR亦聚焦於商業糾紛解決方案、私部門勞工管理糾紛（labor management disputes）³⁶。此外，在中國現在有超過100萬個，村級人民調解院，由居民自願參與調解且必須調解失敗，爭議方可至法院由司法程序解決。此一調解機制每年處理超過700萬起民事案件，包括家事案件、繼承問題、土地索賠、商業糾紛和鄰居衝突等。此一ADR機構並非試圖取代法院之功能，而是以長期發揮作用之地方機構作為透過民事法解決紛爭庭之替代方案，且至為迅速³⁷。

註33：ADR Guide, *supra* note 7, at 6.

註34：Margaret Doyle, *supra* note 21, at 7.

註35：ADR Guide, *supra* note 7, at 9.

註36：Id, at 10-11.

註37：Fred E. Jandt and Paul B. Pedersen eds., CONSTRUCTIVE CONFLICT MANAGEMENT: ASIA-PACIFIC CASES 119 (1996).

3. ADR可增加雙方當事人對爭議處理解決之滿意度

ADR機制的可接近使用性、低成本，當事人可在爭端處理過程中適當表明他們希望被對待的方式、ADR機制的社區性質以及ADR結果的被遵守率都是導致高滿意度的因素³⁸。當事人滿意度也繫於正在進行中的ADR程序與結果對商業或個人關係的微妙的影響，ADR可慮及當事人希望藉協商以維繫商業關係的文化因素，當事人亦對ADR系統能夠回應他們需要有信賴³⁹。

4. ADR可避免爭端解決不必要之延遲

世界各地多數法院普遍存在延誤現象，這造成司法系統設置之目的無法實現。延誤較嚴重之情形，等同拒絕無法等待之弱勢群體對正義之需求，而於商業糾紛延遲解決之場合，將損害經濟發展和破壞經濟的效率。ADR之解決方案（調解或和解方案），或簡化之爭端解決程序（如評議或仲裁系統），可顯著減少爭端解決程序之延遲，間接透過案源之疏導，減少法院積壓案件之壓力⁴⁰。減少爭端解決延誤之成功案例如在烏克蘭，其調解中心成立乃以調解可服務於經濟發展目標、加快解決商業和勞資糾紛及私有化引起之

民事糾紛⁴¹。

5. ADR對弱勢族群提供多元爭端解決選擇

在一些國家，弱勢族群，尤其不識字族群，接近使用正式司法程序，十分困難，因正式程序需一定程度的識字率，正式的法律程序對於文盲與弱勢族群而言，令其畏懼⁴²。縱然識字，許多弱勢族群無法利用正式司法程序救濟僅因為其無力支付使用正式司法程序所需之規費和代理人費用，故成本可能是正式司法程序之最大障礙。另，正式司法程序令弱勢族群在與法官或律師互動時較不習慣或不自在，使用ADR程序的當事人之所以偏好將爭端提交給同屬當地居民並了解在地社區的調解人，因當事人偏好非正式程序中調解人能聽到他們的「故事」⁴³。最末，在某些情況下，司法系統或新的ADR機制可能已經改革增加其可近用性，然弱勢群體尚可能因為公眾宣導不足而不知此些變革。倘ADR計劃目標之一為增加滿足特定目標若是駙群之正義需求，擇其方案設計上即須包括足夠接近該些群體之方法，僅僅陳述目標是不夠的，並且在沒有具體設計欲特別接觸對象的情況下，該系統存在只被精英利用的風險⁴⁴。

6. ADR可降低爭端解決成本

註38：ADR Guide, *supra* note 7, at 12.

註39：*Id.*

註40：*Id.*, at 15.

註41：*Id.*

註42：*Id.*, at 13.

註43：*Id.*

註44：*Id.*, at 14.

以訴訟方式解決爭端可能會十分昂貴，而ADR允許當事人於不訴諸法庭之情況下嘗試解決爭議，且被認為比訴訟和仲裁所花費用相對低廉。例如，於解中，當事人通常僅承擔己方的律師費，並分攤調解員的費用，然一般民事訴訟原則是敗訴方支付對方的費用以及自己的費用，然在大多數類型ADR中，每一方僅各自支付己方的費用⁴⁵。另，時間的節省及成本的節省。如於調解程序中，爭端通常很快達成和解，使爭端解決相關的成本風險最小化⁴⁶。另，ADR程序之證據調查與上訴有其限制，相較於訴訟，等於節省未來之爭端解決成本⁴⁷。

(二) 限制

1. ADR無法創造判決先例或法律原則

ADR為衡平爭短解決機制而非純粹之法律爭端解決機制，其目的係尋求在個案基礎上解決糾紛，倘類似個案處理上有不同的結果，實係根據個案公平或合理的考量，而以不同的方式解決類似案件。此外，ADR結果是保密的，少見公開發表，本質上即非未建立通案處理原則而設。緣此，於功能性區隔上，司法系統給與定義、編纂法規並建立保護合

理的正義標準，即可使ADR機制聚焦於解決相對較小的問題，即以公平公和為主要訴求的小型、地方爭端，如家庭糾紛、鄰舍間爭議和小額索賠等。故ADR程序在有明確的法律或規範標準的爭議而雙方對於規範之認知有分歧之情形，ADR較難發揮功能，反而，ADR在沒有既定法律的情況反而為爭端接決之最佳替代方案⁴⁸。

2. ADR無法矯正通案的不正義或歧視

如上所述，ADR系統有時會反映公認的社會習慣。這些習慣可能包括對某些群體和人的歧視。此際ADR系統的存在，可能會阻礙對歧視性習慣改變的努力而減緩建立新的團體或個人權利的標準。例如印度lok adalats通常是在該系統被政府接管之前的1980年代中期，因有效且廉價地解決大量案件而受到讚譽。然而，女性並不喜歡此一制度，尤其是對於家庭糾紛，因為爭端的解決以當地規範為基礎，此些規範往往歧視女性，與中央法律規定之法定權利相去甚遠⁴⁹。

3. ADR在當事人雙方實力差距過大時無法有效運作

這些權力不平衡可能反映在ADR機制

註45：Gherson, *supra* note 26.

註46：WIPO, A Cost-Effective Alternative, https://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2010/01/article_0008.html (last visited Dec. 29 2021).

註47：Stitt Feld Handy, Why Use Alternative Dispute Resolution (ADR) Instead of Litigation, <https://sfhgroup.com/why-use-alternative-dispute-resolution-adr-instead-of-litigation/> (last visited Dec. 29 2021).

註48：ADR Guide, *supra* note 7, at 21.

註49：Id, at 21-22.

的結果中，大多數ADR系統不如法律或程序保護較弱勢的當事人，致更強大或更富有的一方當事人可能會迫使弱勢一方接受不公平之結果，使和解看起來是自願的，但實際上是脅迫的結果。同理，一方當事人為政府時，ADR程序亦可能不起作用。故ADR程序設計須能提升弱勢一方的權力或地位有效調和權力不平衡。例如孟加拉國的婦女將配偶的家暴案件提交調解村調解制度時，因其中包括女性調解員，即可提達到對女性偏見更嚴重之法院系統更佳的結果。然一般而言，ADR程序不能替代法律所提供之對群體和弱勢階級之正式權利保護措施⁵⁰。

4. ADR結果對公眾不會有警示或抑制機能

由於ADR處理結果不公開，因此ADR不適用於應施以公開警告、制裁或處罰之情形，如涉及暴力和慣犯的案件即是如此，尤其家事爭端中涉及家庭暴力者，法律與法院課予之懲罰，例如監禁，可能更可維護受害人利益。須注意者，公權力處罰並非排除被害人可藉ADR的調解或和解方式處理刑事訴訟程序為解決的問題之可能性⁵¹。另，公部門以行政強制手段所為之處罰如罰鍰可

達成對不法行為之抑制效果（deterrence effect），而有時透過ADR方式規避公權力之制裁，即會削弱公權力之抑制效果，因ADR解決者為私法爭端，其結果以賠償或補償為主，較難發揮對不法行為之抑制效果，然倘此些補償透過司法系手段如訴訟來執行，其即有公權力介入且執行結果即公開化，仍可發揮部分之抑制機能⁵²。

5. ADR對多方當事人的爭端解決有限制

ADR程序所採用的公平與衡平原則僅止於爭端當事人間所認知且可接受之公平，故倘多方當事人皆可參與此程序中，爭端固可獲得各方皆滿意之結果，惟若有當事人或利害關係人無法參與此程序中，其權利即可能在ADR程序中被犧牲⁵³。另，當事人有多方時，對ADR結果之強制執行難度與成本亦較高⁵⁴。

6. ADR可能影響司法改革

有論者提出：支持ADR可能會排擠所需的司法改革資源，分散司法改革工作的政府管理層和政治上的關注，縱ADR非為替代司法而設計，在大多數情況下，ADR的啟動成本低，遠低於司法改革運作之成本所需投入之人力。例如於烏克蘭，調解程序與其他正式法律程序

註50：Id, at 22.

註51：Id.

註52：Egelyn Braun, Collective Alternative Dispute Resolution (ADR) for the Private Enforcement of EU Competition Law 81-84 (2016) available at https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44324/Braun_2016_LLM.pdf?sequence=1.

註53：ADR Guide, *supra* note 7, at 22.

註54：Kerobyan Mediation, When not to use Alternative Dispute Resolution, <https://www.kerobyanmediation.com/blog-1/adr-3> (last visited Jan. 10 2022).

相比便宜許多，故一般而言，ADR機制可減少國家投入於正式司法程序之成本，而國家可能選擇支持成本低者而暫緩投入大量成本進行司法改革⁵⁵。然反者認為：已開發國家中，司法改革重心為「增加正式司法程序的效率」，而法院的正式法律程序和ADR機制既可以替代，又可以相互補充，換言之，無論司法制度的發展程度如何，正式與非正式爭端解決機制間之競爭和解決糾紛管道的多元選擇增加有助於區辨正式法院和ADR制度之間的角色分工，加強它們之間的互補關係，亦可提高各自機制的效率。故ADR機制對於提高「司法效率」具重要意義⁵⁶。

肆、替代性爭端解決機制之設計原則

一、計畫與準備

(一) 辨識爭端解決需求

爭端解決機制設計須針對需求。欲了解需求，ADR機制的設計者通常會先了解下列事項：(1)一國之內爭端解決的需要是什麼？(2)什麼樣的糾紛沒有解決？(3)人口中是否有部分被排除於現有正式爭端解決機制外？(4)是否現有系統之使用成本過高，以至於許多公

民不能參加？(5)有哪些爭議被認為適合非正式爭端解決管道？此些因素均應作為國家爭端解決機制需求評估之一部分並進行綜合評估⁵⁷。而一旦分析表明某些領域有解決爭端需求，需進一步探求針對該類爭端阻礙個人使用現有之正式機制解決問題之原因。如前述此些障礙可能包括成本、文盲、不公平待遇之程序、對不公平之認知、難以近用、進入門檻高或缺乏意識。適當的ADR程序設計應解決這些障礙並確保ADR在設計中不重複此些障礙⁵⁸。

(二) 計畫目標

ADR發展計畫如其他制度設計一般，須清楚地闡明計畫目標和優先事項故需求評估為不可或缺。因單個ADR機制可能無法同時實現所有優點，一個清楚明確的目標集將允許ADR計畫設計者在目標不一致或一目標與其他發展目標相衝突時做出必要的權衡⁵⁹。

(三) 司法對ADR結果之接受度

一國的司法系統對ADR的態度和法律文化是否對ADR友好，亦決定ADR制度之走向。例如烏拉圭司法系統對ADR的接受程度較低，因其司法人員訓練建構之觀念為：爭議乃零和方程，因司法程序需嚴格適用有關當局的法律原則。這意味著法官將對透過司法系統強制執行ADR結果持懷疑態度和抵制。此一文化，導致了ADR設計策略上，即透過勞工

註55：ADR Guide, *supra* note 7, at 23.

註56：鶴光太郎（2003），〈司法の効率性向上を目指して——司法改革の起爆剤としての裁判外紛争解決（ADR）の役割——〉，Economics Review No.16，第9頁，擷取自：

<https://www.rieti.go.jp/users/economics-review/pdf/03005.pdf>（最後瀏覽日：2022年1月10日）。

註57：ADR Guide, *supra* note 7, at 34.

註58：*Id.*

註59：*Id.*

部實施勞務處理雇主/勞資糾紛之ADR並執行之，而不是透過司法系統予執行⁶⁰。

（四）建立ADR之法源基礎

ADR之運作需合法授權，法律受關關係ADR實施機構、運作模式等。對於ADR，一些法律制度可能禁止爭端私人團體解決僅得透過公辦ADR，亦有法律可能會禁止向特定當事人收取ADR服務的使用費，還有法律可能不授權爭端解決機構強制執行和解契約或仲裁判斷⁶¹。

了解一國法律背景對於評估ADR計劃的可行性以及ADR計劃可否適當設計非常重要。正式法律制度的類型係歐陸法、普通法、帶有地方傳統法律體系亦或上開的混合均影響ADR計劃之設計，如歐陸法系之ADR是否接受衡平原則，即須於法律授權中表明。而若ADR中的參與者受多正式法律制度的影響（例如為受過法律培訓的中立人士、城市地區的商人、社會公正人士等），他們可能更願意接受ADR計劃與正式法律之基本價值觀一致，因此一價值一致性有助於釐清正式司法系統之明確關係，在ADR結果執行上也將更流暢，而明確之法源，係統一價值觀之唯一道路⁶²。

二、運作與執行

（一）人員選任與培訓

ADR計劃的成功取決於調解員或仲裁員的素質和聲譽，其選擇與培訓乃關鍵的組成部

分，故ADR計劃應納入監督措施，以確保調解員和仲裁員之公正性和執行職務之質量，此包括定期評估程序和監督⁶³。

人員組成方面，ADR人員可以為地方公正人士，因其可能較接近爭議之雙方並基於該關係和對爭議雙方產生影響，並藉此促成和解，以維持社區的規範。社會公正人士可能幾乎沒有受過正規ADR技術培訓，縱或如此，其因受地方廣泛尊重和敬仰，代表和維護社區規範，其本身被認為係爭議雙方接受作為解決問題的公平標準⁶⁴。但須注意者，受敬重本身不能保證ADR機構之信譽與權威性，ADR系統仍需透過有效的培訓制度以建立其公正第三方之信譽。ADR人員含調解員和仲裁員的須接受有強度培訓計劃，這有助於其在質量和質量方面享有良好的聲譽及專業性⁶⁵。

（二）維持公正性

ADR系統的有效性不僅取決於人員選任及培訓，可信賴之調解員或仲裁員，亦應保持其於程序中及實體見解上之公正性，以及自我監控與糾正不良行為之表現。一般認為，公正性維持的準則有下列幾點：(1)調解員和仲裁員應不偏袒任何一方當事人之利益；(2)應要求調解員和仲裁員揭露財務上或個人與爭議雙方當事人關係；(3)爭議雙方應共同就選擇調解員和仲裁員意思上達成一致，對對方之選擇亦可享有否決權；(4)調解員和仲裁

註60：Id.

註61：Id, at 36.

註62：Id.

註63：Id, at 40.

註64：Id, at 41.

註65：Id.

員的薪資或費用應由ADR機構支付，或由爭議各方平均分攤⁶⁶。

（三）穩定之財務支持

穩定之ADR系統需持續之財政支持，蓋維持ADR機構之永續運作，租金、員工和其他運營成本皆係必要支出之固定成本。無論系統之成本高低，持續的資金來源，無論來自政府預算支持或長期捐助者支持，應確定為設計考量的一部分⁶⁷。例如英國之金融公評人機構（Financial Ombudsman Service, FOS）之所以可長期對金融消費者及小型企業提供免費之金融消費爭議調解或評議服務員因即在固定向金融機構收取年費（Levy）及個案服務費（Case Fees）⁶⁸。

（四）對公眾之宣導

一ADR系統的成功與否取決使用者對系統的信心。信心水準之建立可透過對潛在使用者之教育達成。此外，弱勢群體無法晉用ADR制度，因其不知道自己的選擇，而教育宣導可以幫助增加其認識並獲得爭端解決方案之機會，有時，簡單的宣傳活動即足提高公眾對ADR選項的認識。而若新的ADR制度是改變既有制度，則教育宣導之重點即應放在變革處⁶⁹。

（五）案件管理

如果ADR系統試圖解決其設計或成立目的

之外的爭議，對其聲譽未必有正面影響。有效的過濾程序對確保ADR系統的效率及有效案件管理均屬必要。任何ADR系統皆無法處理不屬於該系統所設定之條件外之案件。例如，當爭端各方不接受調解，或不主動參與調解過程時，調解即難成立。同樣，促進式協商（facilitated negotiation）一方當事人擁有較高權力或教育水平時，協商系統可能會失敗因強勢一方可智取他方。又如，任何自願參與之爭端解決機制之一方當事人倘可從延誤中受益，爭議亦不太可能透過該機制解決。故一成功之ADR應設計制定適合該ADR程序和目的之案件選擇標準，並確保不太可能通過ADR程序解決之案件可轉介至法院或其他爭端解決管道⁷⁰。

（六）評估機制

計劃影響力的實證資料是對建立ADR使用者信心並說服捐助者投資很重要的機制，且根據料所為之評估對ADR程序的持續改進亦至為關鍵。評估所需資料應包括：各類形案件數、每類案件之當事人類型、從立案到結案的平均時間、各類案件平均成本以及用戶對案件處理解果是否公平的認知等等。ADR系統本身應建立收集和處理關於其的運作資料的程序⁷¹。此外，案件管理和處理結果之資訊亦有必要，因其可用於監督個人調解員

註66：Id, at 42-43.

註67：Id, at 44.

註68：Financial Ombudsman Service, Governance and Funding,

<https://www.financial-ombudsman.org.uk/who-we-are/governance-funding> (last visited Jan. 02 2022).

註69：Id, at 44-45.

註70：Id, at 46.

註71：Id.

或仲裁員⁷²。

伍、全民健康保險之替代性爭端解決機制—全民健康保險爭議審議制度及評析

全民健康保險法明文設有全民健康保險爭議審議機制。本法第6條規定：「本保險保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構對保險人核定案件有爭議時，應先申請審議，對於爭議審議結果不服時，得依法提起訴願或行政訴訟。前項爭議之審議，由全民健康保險爭議審議會辦理。前項爭議事項審議之範圍、申請審議或補正之期限、程序及審議作業之辦法，由主管機關定之。全民健康保險爭議審議會應定期以出版公報、網際網路或其他適當方式，公開爭議審議結果。前項公開，應將個人、法人或團體資料以代碼、匿名、隱藏部分資料或其他方式，達無從辨識後，始得為之。」並依該條訂有「全民健康保險爭議事項審議辦法」（下稱「審議辦法」）。

全民健保爭議審議制度自性質而言，保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構對保險人核定案件有爭議時，均應先申請審議，對於爭議審議結果不服時，始得依法提起訴願或行政訴訟。故本爭議審議性質屬於強制性ADR且其審議結果屬於有拘束力型之ADR。

以下即自前揭ADR之特性、功能性與設計

原則，解析爭本議審議制度：

一、自ADR特性以觀

如前述，ADR之五大特性為：迅速、非正式、符合當事人期待、彈性、適用衡平法則。

就迅速而言，審議辦法第12條規定：「爭審會對爭議案件之審定，自收受申請書之次日起，應於三個月內為之；必要時，得予延長，並通知申請人，但經申請人同意者，得免通知。延長以一次為限，最長不得逾三個月。」對爭議案件結案有明文限制期限，符合ADR迅速之特性。

而自非正式而言，審議辦法第4條規定：「申請人申請審議，應於保險人核定通知文件達到之次日起六十日內，填具全民健康保險爭議審議申請書，向全民健康保險爭議審議會提起之。」復於第7條第1項規定：「申請審議未附申請書或申請書不合法定程式，而其情形可補正者，應通知申請人於二十日內補正。」足見本爭議審議制度，雖不如法院程序繁瑣，然因屬公部門所設之爭議處理制度，仍對程式之正式性，有一定要求，故較無一般私部門ADR之非正式性格。

關於符合當事人期待乙項，自實證數據以觀，在「權益爭議案件」及「醫療費用爭議案件」呈現分歧趨勢。權益爭議案件在107、108及109年之駁回率分別為：85.9%、83.4%、80.2%呈現快速下降趨勢；醫療費用爭議案件近三年駁回率則為：90.0%、90.6%及91.8%⁷³，駁回率均在90%以上，且呈現緩

註72：Id, at 47.

註73：衛生福利部全民健康保險爭議審議會，統計專區，受理案件結果年度別統計表，
<https://dep.mohw.gov.tw/nhidsb/cp-1633-3173-117.html>（最終瀏覽日：2022年1月5日）。

慢上升趨勢。由此趨勢分析，權益爭議案件結果符合申請人期待之比率逐年上升中，但醫療費用爭議案件則否。

在彈性上，由審議辦法第10條規定：「爭議案件以書面審議為原則。必要時，得委託有關機關或學術機構進行鑑定，並於審議時列席說明。」及第17條另規定：「爭審會於必要時，得依職權或依申請人之申請，通知其於指定期日、處所陳述意見。」可知，爭議審議非以當事人到場陳述及逐案送專家鑑定為必要，程序上有其彈性。

至於衡平法則之適用，全民健保法及審議辦法皆未明文規定，就爭議審議會所公布之案例以觀，亦未見有適用衡平法則者⁷⁴，似未適用衡平法則。蓋其他爭端解決制度倘適用衡平法則者，皆有明文。如「金融消費者保護法」第20條第1項規定：「爭議處理機構受理申請評議後，應斟酌事件之事實證據，依公平合理原則，超然獨立進行評議。」即屬其例。

二、自ADR之功能性以觀

全民健保爭議審議程序為強制程序，為進入訴願與行政訴訟前所必須踐行之先行政程序，有縮減訟源，減輕訴願單位與行政法院壓力之效果。就案件數以觀，關於權益爭議案件近三年之案件數為：1064、1105、832，而醫療費用爭議案件更為可觀，分別為：48903、72477、71170，單就處理之爭議案

件數量而言，確可減輕訴願與行政法院之案件負擔⁷⁵。另就案件量統計以觀，若非有法定結案時間限制，不可能於一年內處理如此龐大之案件，故健保爭議審議制度確有發揮避免正式司法程序欠效率之功能即避免不必要延宕之功能。

然自前開案件駁回率以觀，權益爭議案件處理結果當事人之滿意度應逐年上升，醫療費用爭議案件則未必。至於提供弱勢族群多元爭短解決管道方面，爭議審議程序雖依審議辦法第3條廣泛開放給保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構申請審議，惟其申請仍須遵守一定程式，且未踐行一定程式依第18條規定可為不受理決定，則對弱勢族群而言，縱欲申請，因對程式不瞭解而無法申請或申請不合程式遭不受理之機率應高於醫療機構或教育程度較高者，遑論縱申請符合程式，其申請內容，尤其權益爭議事項，仍需敘明事實及法律上理由，此對弱勢族群亦屬困難，故於增加弱勢族群使用健保爭議處理制度上，仍有不小之障礙！

三、自ADR設計原則以觀

全民健保爭議審議制度之設計上，關於目標與受理之案件類型係經法律明文，故屬明確。審議辦法第2條明文規定之案件類型為：「一、關於保險對象之資格及投保手續事項。二、關於被保險人投保金額事項。三、關於保險費、滯納金及罰鍰事項。四、關於

註74：衛生福利部（2020），《全民健康保險爭議審議統計與案例彙編》（十），台北：衛生福利部。

註75：衛生福利部全民健康保險爭議審議會，統計專區，受理案件結果年度別統計表，

<https://dep.mohw.gov.tw/nhidsb/cp-1633-3173-117.html>（最終瀏覽日：2022年1月5日）。

保險給付事項。五、其他關於保險權益事項。」另其對不受理案件亦有明文，審議辦法第18條規定：「一、申請書不合法定程式不能補正或經通知補正而屆期不補正。二、申請審議逾法定期間。三、非第三條第一項所定之人而提出申請。四、原核定通知已不存在。五、對已審定或已撤回之爭議案件重行提出申請。六、爭議之內容非第二條所定事項。」就不可能解決或無法審理之案件亦已建置篩選機制。

就人員素質與公正性而言，依「衛生福利部全民健康保險爭議審議會設置要點」第3點規定，「本會委員會議置委員十五人，其中一人為主任委員，由本部部長指定一人擔任，並為會議主席。委員名額分配如下：（一）保險專家二人。（二）法學專家四人。（三）醫藥專家七人。（四）本部代表二人。」且關於決議方法上，依同辦法第5點規定：需「有二分之一以上委員出席，決議事項須經出席委員二分之一以上同意行之；可否同數時，取決於主席。」審議會之組成已涵括與爭議案件類型具適配專業能力之成員，且程序上，採多數決始得作成決議，並無單一委員可左右審議結果，於公正性上，可茲肯認。

爭議審議制度成效上，如前述，單109年一年各類案件總數超過6萬件，就處理案件量以觀，其成效卓著，唯一美中不足者，爭議審議制度並無設置常態性之使用者滿意度調查機制，以為制度改善之參考，於制度設計上，可考慮增加。

陸、結論

全民健保爭議審議機制為我國具代表性之公辦、具強制性即拘束力之替代性爭端解決機制。

較諸ADR之五大特性為：迅速、非正式、符合當事人期待、彈性、適用衡平法則，健保爭議審議制度於迅速、彈性上較能凸顯ADR之功能，唯於符合當事人期待乙項則僅於權益爭議案件逐年提升，醫療費用爭議案件則否。另於非正式與適用衡平法則上，則因此屬法定且為公部門之爭議處理制度，故於程式上仍有嚴格要求，故非正式性之表現較不明顯，又，我國屬大陸法系國家，因此爭議審議程序上，未適用衡平法則。

就功能而言，健保爭議審議制度自實證資料以觀，確有發揮縮減正式司法程序案件壓力及避免不必要延宕之功效，然於提供弱勢族群接近使用爭議處理程序之功能上，因屬法定程序，須遵守一定程式，對弱勢族群多少造成進入障礙。

至於制度設計上，健保爭議審議制度於法源、案件篩選機制、人員素質、公正性、財務上皆符合ADR機制之設計原則，惟於爭議審議機制有效性與滿意度評估上，未建立常態性滿意度調查與使用者反饋機制，本文建議，因滿意度調查找出影響使用者滿意度的關鍵因素，在機構層面制定提升使用者滿意度的策略，未來可考慮建置滿意度調查機制，作為制度修訂之參考。